



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

LGD.410.013.01.2022

Pan  
prof. Piotr Gliński  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego  
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego  
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17  
00-071 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/054 „Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego <sup>1</sup> , ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa (dalej: „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Gliński, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, od 16 listopada 2015 r. <sup>2</sup> (dalej: „Minister”).
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad działalnością Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 września 2022 r., w wykorzystaniu dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/88/2022 z dnia 15 czerwca 2022 r. 2. Dariusz Jurczuk, p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Gdańsku, upoważnienie do kontroli nr LGD/113/2022 z dnia 20 lipca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Nadzór Ministra nad działalnością Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej: „Muzeum”), w tym nad wydatkowaniem środków publicznych przez tę instytucję kultury, nie zawsze był prawidłowy.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister w formie pisemnej określił zakres działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, do zadań których należało m.in. prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru Ministra, w tym nadzoru finansowego nad Muzeum. Zadania te przypisano Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, we współpracy z Departamentem Finansowym. Stwierdzono jednak, iż zakres ten nie był do końca przejrzysty. Skutkiem czego było powstanie opisanego poniżej sporu kompetencyjnego pomiędzy tymi Departamentami, który dotyczył procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania inwestycji budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939.  Ponadto w celu realizacji działań nadzorczych i kontrolnych m.in. nad całością gospodarki finansowej państwowych instytucji kultury, Minister wydał zarządzenie

<sup>1</sup> Od 1 marca 2021 r. do 26 października 2021 r. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

<sup>2</sup> Od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. pełnił funkcję Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.



w sprawie nadzoru<sup>5</sup>. Stwierdzono niespójności niektórych postanowień tego zarządzenia – odpowiednio: z przepisem ustawy o biegłych rewidentach<sup>6,7</sup> oraz regulaminem organizacyjnym Ministerstwa<sup>8</sup>. Nie miało to jednak wpływu na realizację zadań, które zostały określone w ww. postanowieniach.

Departament Finansowy po przyjęciu przez Radę Ministrów projektów ustaw budżetowych na 2020 r., na 2021 r. i na 2022 r. oraz po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej ustaw budżetowych na te lata, prawidłowo zawiadamiał Muzeum o przyznanych mu kwotach dotacji podmiotowych i celowych.

Badaniem objęto dziewięć umów dotyczących udzielenia Muzeum dotacji celowych, o łącznej wartości 61 785,3 tys. zł, w tym dotacji na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – 48 411,5 tys. zł. Umowy te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych<sup>9</sup>, w tym zasady dotyczące terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu jej rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części.

Dotacje powyższe wykorzystano w łącznej kwocie 18 399,5 tys. zł (29,8% przyznanych środków w łącznej kwocie 61 785,3 tys. zł), w tym na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – w kwocie 6146,6 tys. zł (12,7%). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczania dotacji oraz zwrotu niewykorzystanych części środków.

Zasady, warunki i tryb przygotowania inwestycji, zostały określone w specustawie w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku<sup>10</sup>. Na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy inwestorem było Muzeum. Od 2020 r. Minister, na podstawie uzgodnionego z nim Programu inwestycji, finansował tą inwestycję z budżetu państwa w formie dotacji celowych. Jednakże ww. Program nie zawierał niektórych elementów<sup>11</sup> określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>12</sup>. Wykorzystanie środków na ten cel, w latach 2020-2022 (do 30 czerwca), było relatywnie niskie i wraz z wydatkami niewygasającymi wynosiło jedynie 12,7% (6146,6 tys. zł) zaplanowanych kwot na 2020 r. i 2021 r., z tego: ze środków zaplanowanych na 2020 r. – 14,2% (3840,2 tys. zł) i ze środków zaplanowanych na 2021 r. – 10,8% (2306,4 tys. zł).

W 2021 r. na realizację ww. inwestycji, w nowelizacji ustawy budżetowej<sup>13</sup>, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 21 060,0 tys. zł i w ciągu roku zwiększono je do kwoty – 21 429,5 tys. zł<sup>14</sup>, pomimo iż z dotacji udzielonych w 2020 r.

<sup>5</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1302).

<sup>7</sup> W § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru wskazano na pojęcie: raport i opinię z badania przez biegłego rewidenta, pomimo że od 21 czerwca 2017 r. (dla sprawozdań finansowych sporządzonych za lata obrotowe rozpoczynające się po dniu 16 czerwca 2016 r.) dokumentem kończącym badanie sprawozdania finansowego było sprawozdanie z badania.

<sup>8</sup> W § 39 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, na Biuro Obsługi Prawnej, pomimo że od 1 sierpnia 2016 r. w skład Ministerstwa nie wchodziło takie Biuro.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. U. z 2021 r. poz. 1280).

<sup>11</sup> Oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności oraz danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie (§ 6 ust. 1 lit. b i f).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

<sup>14</sup> Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr DF-I.311.213.2021.MR z 23 grudnia 2021 r.



(26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykonano jedynie 1154,7 tys. zł. Stanowiło to 4,3% kwoty określonej w Programie inwestycji na 2020 r.<sup>15</sup>

Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne, a skutkiem zaplanowania tak wysokiej kwoty w stosunku do poziomu wykorzystania środków z roku poprzedniego (2020 r.), było wykorzystanie w 2021 r. środków w kwocie 352,9 tys. zł, co stanowiło jedynie 1,6% planowanej kwoty na ten rok budżetowy (2021 r.). Pozostała część dotacji zaplanowanych na 2021 r. (21 060,0 tys. zł) została ujęta w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. Analiza dokumentów Ministerstwa wykazała, że planując budżet w zakresie ww. inwestycji na 2021 r. z góry zakładano zgłoszenie prawie całej zaplanowanej kwoty do wydatków, które nie wygasają z upływem tego roku budżetowego.

W kwestii przyczyn opóźnień w wydatkowaniu środków w 2020 r. wskazano, że były związane z sytuacją pandemiczną i trudnością w realizacji dostaw i zamówień, trudnościami w pozyskaniu decyzji i pozwoleń, długotrwałym oczekiwaniem na wydanie pozwolenia na rozpoczęcie prac archeologicznych oraz koniecznością podjęcia rozstrzygnięć sądowych, z uwagi na brak zgody Urzędu Miejskiego w Gdańsku na warunki odszkodowań za przejęte tereny. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego wyjaśnił, że zwiększenia dotacji w 2020 r. i udzielenie jej w 2021 r. dokonano biorąc pod uwagę znaczenie realizowanego przez Muzeum zadania dla świadomości historycznej i tożsamości narodowej Polaków i uznanie jego wykonania za jedno z głównych priorytetów w polityce kulturalnej realizowanej przez Ministra.

Zdaniem NIK powyższe okoliczności nie mogą usprawiedliwiać ww. sposobu planowania, w wyniku którego, w 2021 r. wykonywane były dwa budżety – z roku bieżącego i z roku ubiegłego, co wpływało na przejrzystość finansów publicznych przy realizacji ww. inwestycji.

W wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020 r. i 2021 r., ujęto znaczne kwoty odpowiednio: 25 807,2 tys. zł, która stanowiła aż 95,6% środków z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne zaplanowanych na 2020 r. i 21 060,0 tys. zł, która stanowiła aż 98,3% środków z dotacji celowych na wydatki inwestycyjne, zaplanowanych na 2021 r.<sup>16</sup>

NIK ocenia jako zbyt długi, trwający ponad dwa lata, proces procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939<sup>17</sup>, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Pomimo, iż Dyrektor Muzeum po raz pierwszy przedłożył Ministrowi projekt ww. programu już w kwietniu 2020 r., do

<sup>15</sup> Program inwestycji na 2020 r. z 14 września 2020 r. – VI. Harmonogram realizacji inwestycji; VII. Planowany zakres rzeczowo-finansowy inwestycji.

<sup>16</sup> W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in. nadużywanie w 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Co do zasady, wydatki niewygasające powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w I kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu, powinno mieć incydentalny charakter. Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę, że drugi rok z rzędu wydłużono termin realizacji wydatków niewygasających do końca listopada roku następnego (str.12).

<sup>17</sup> Projekt Programu wieloletniego, sporządzanego przez Muzeum był kilkakrotnie aktualizowany. W wersji z dnia 2 września 2022 r. stwierdzono m.in., że realizacja Programu wpisowała się w założenia następujących strategii:

- Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260);
- Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030 – przyjętej uchwałą nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. (M.P. poz. 1060).



dnia zakończenia kontroli (30 września 2022 r.) nie wniesiono projektu tego programu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Dopiero w grudniu 2021 r., w następstwie sporu kompetencyjnego pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa<sup>18</sup>, odpowiedzialność za przygotowanie tego programu Dyrektor Generalny powierzył Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, a nadzór nad realizacją inwestycji finansowanej w ramach tego programu – Departamentowi Finansowemu. NIK wskazuje, że po spełnieniu wszelkich wymagań, wieloletnie planowanie inwestycji powinno służyć zapewnieniu bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi niż ma to miejsce przy planowaniu w jednorocznym horyzoncie czasowym, a co za tym idzie – wzrostowi efektywności wydatkowania środków, m.in. poprzez zapewnienie ciągłości finansowania inwestycji oraz możliwości bieżącego monitorowania jej realizacji za pomocą ustalonych w tym programie wskaźników. Muzeum realizując program wieloletni, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zyskałoby uprawnienie do zaciągania zobowiązań w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, a nie tylko do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów na dany rok.

Departament Dziedzictwa Kulturowego nieprawidłowo wykonywał niektóre zadania określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru, co jak wskazywała Dyrektor tego Departamentu, było spowodowane m.in. zbyt dużą liczbą nadzorowanych jednostek, która była nieadekwatna do posiadanych zasobów kadrowych. Skutkiem tego było m.in. niezgłoszenie uwag do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, niedochowaniu należytej staranności przy sporządzeniu oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. oraz nieterminowym dokonaniu i przekazaniu do Departamentu Finansowego oceny całości gospodarki finansowej Muzeum oraz rozliczenia dotacji Muzeum, za 2020 r. i za 2021 r.

Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu z zadania zapewniającego, które zostało sporządzone w Biurze Audytu i Kontroli w czerwcu 2022 r.<sup>19</sup>, Departament Dziedzictwa Kulturowego posiadał w nadzorze ponad 40% łącznej liczby podmiotów nadzorowanych przez dziewięć departamentów. W związku z tym wskazano na bardzo niesymetryczne obciążenie departamentów Ministerstwa zadaniami dotyczącymi nadzoru. Pomimo podejmowania działań przez Dyrektora Generalnego w celu wzmocnienia kadr ww. Departamentu, powyższa sytuacja może świadczyć o niewłaściwym dostosowaniu struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji aktualnych celów i zadań.

Minister terminowo zatwierdził sprawozdanie finansowe Muzeum za 2021 r. Natomiast sprawozdanie finansowe Muzeum za 2020 r., zatwierdził dnia 2 sierpnia 2021 r., podczas gdy termin upływał 31 lipca 2021 r.

Minister powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum dopiero po prawie pięciu miesiącach od upływu kadencji członków tej Rady powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.<sup>20</sup> i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania pisma Dyrektora Muzeum, w którym przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady.

<sup>18</sup> Departamentem Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Finansowym.

<sup>19</sup> BAK.0810.2.2022.

<sup>20</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 9, ze zm.).



### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Nadzór nad działalnością Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach<sup>21</sup> Minister powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum:

- na kadencję w latach 2018-2022 – Zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.,
- na czteroletnią kadencję – Zarządzeniem z dnia 30 czerwca 2022 r.<sup>22</sup> Zarządzenie to weszło w życie 1 lipca 2022 r., tj. po prawie pięciu miesiącach od upływu – 4 letniej kadencji<sup>23</sup> członków Rady Muzeum przy Muzeum, powołanych Zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.<sup>24</sup> i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania pisma Dyrektora Muzeum, w którym przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady. Powyższe stanowiło nierzetelną realizację przepisów określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach (szerzej opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3-65, 74-75, 974-982)

Minister:

- 15-tego członka Rady Muzeum przy Muzeum (wskazanego przez Radę Muzeum przy Muzeum na podstawie art. 11 ust. 5 pkt 7 ustawy o muzeach) powołanej Zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r., powołał Zarządzeniem, które weszło w życie z dniem 25 maja 2018 r.<sup>25</sup>, tj. po ponad 3,5 miesiącach od powołania z dniem 7 lutego 2018 r. pozostałych 14-tu członków Rady Muzeum przy Muzeum i po ponad miesiącu od otrzymania dnia 24 kwietnia 2018 r. kopii uchwały Rady Muzeum przy Muzeum dotyczącej wyboru tego członka;
- do dnia zakończenia kontroli (30 września 2022 r.)<sup>26</sup> nie powołał 15-tego członka Rady Muzeum przy Muzeum powołanej Zarządzeniem z dnia 30 czerwca 2022 r., pomimo upływu ponad miesiąca od powołania 14-tu członków tej Rady z dniem 1 lipca 2022 r.<sup>27</sup> Minister wyjaśnił, że 15-tego członka Rady Muzeum przy Muzeum wskaże Rada na pierwszym posiedzeniu. Prace nad wydaniem zarządzenia rozpoczną się niezwłocznie po otrzymaniu informacji o wskazaniu kandydata;
- powołał 15-tego członka Rady Muzeum przy Muzeum Zarządzeniem, które weszło w życie z dniem 13 marca 2020 r.<sup>28</sup>, tj. po prawie siedmiu miesiącach od dnia 16 sierpnia 2019 r., gdy Rada zaczęła liczyć 14-tu członków<sup>29</sup> w związku z rezygnacją jednego z członków i po roku i ponad czterech miesiącach od otrzymania dnia 6 listopada 2018 r. prośby tego członka o przyjęcie jego rezygnacji. Minister wyjaśnił, że wakat powstał z powodu rezygnacji jednego

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. 2022 r. poz. 385).

<sup>22</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 74).

<sup>23</sup> 6 lutego 2022 r.

<sup>24</sup> Zarządzenie było 5-krotnie zmieniane.

<sup>25</sup> Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 32), dalej: „Zarządzenie z dnia 25 maja 2018 r.”

<sup>26</sup> Do tego dnia nie ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Ministra, zarządzenia Ministra w sprawie powołania 15-tego członka Rady Muzeum przy Muzeum.

<sup>27</sup> Zarządzeniem z dnia 30 czerwca 2022 r.

<sup>28</sup> Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 marca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 15), dalej: „Zarządzenie z dnia 13 marca 2020 r.”

<sup>29</sup> W związku z Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 86), dalej: „Zarządzenie z dnia 16 sierpnia 2019 r.”



z członków i wskazaniem pismem z 24 lutego 2020 r.<sup>30</sup> przez jeden z podmiotów, o którym mowa w art. 11 ust. 5 ustawy o muzeach kandydata na członka tej Rady, który go zastąpił. Jarosław Sellin Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że ustawa o muzeach nie określała terminu na wydanie przez Ministra (np. w sytuacji śmierci albo złożenia rezygnacji przez członka danej rady muzeum) zarządzenia, na mocy którego zostanie powołany nowy członek do rady muzeum, której kadencja trwa. Ministerstwo dokładało wszelkich starań, aby powołanie członka rady muzeum na brakujące miejsce następowało w możliwie szybkim terminie.

W konsekwencji powyższego Rada Muzeum przy Muzeum zgodnie z § 15 ust. 3 Statutu Muzeum<sup>31</sup> w związku z art. 11 ust. 4 ustawy o muzeach liczyła 15 członków w okresie od 25 maja 2018 r. do 15 sierpnia 2019 r. i od 13 marca 2020 r. do 6 lutego 2022 r. Natomiast 14 członków liczyła w okresie od 7 lutego 2018 r. do 24 maja 2018 r.<sup>32</sup>, tj. przez ponad 3,5 miesiąca, od 16 sierpnia 2019 r. do 12 marca 2020 r.<sup>33</sup>, tj. przez prawie siedem miesięcy oraz od 1 lipca 2022 r.<sup>34</sup> do dnia 30 września 2022 r., tj. przez trzy miesiące.

Minister wyjaśnił m.in., że przyjęta w Ministerstwie praktyka polegała na powoływaniu w drodze zarządzenia Ministra całego składu rady w poszczególnej kadencji, za wyjątkiem kandydata, którego wskazuje sama rada muzeum, co było rozwiązaniem racjonalnym ze względów czysto logicznych (trudno bowiem zakładać, aby przed powołaniem rady danej kadencji mogła ona wskazać odpowiedniego kandydata). W ocenie Ministerstwa maksymalną liczbę członków Rady Muzeum, wskazanych na podstawie art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy o muzeach należało odnosić do statutowej liczby członków Rady Muzeum. Rada Muzeum liczy 15 osób, a zatem Minister mógł wskazać nie więcej niż pięć osób.

Minister wskazał ponadto, iż w przypadku członków Rady Muzeum przy Muzeum powołanych zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r. kadencja wszystkich członków w nim wskazanych zakończyła się 6 lutego 2022 r. (po upływie czterech lat od dnia wejścia w życie ww. zarządzenia)<sup>35</sup>.

Jarosław Sellin Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że Ministerstwo zidentyfikowało potrzebę wprowadzenia zmian w obowiązujących aktualnie przepisach ustawy o muzeach, między innymi, w zakresie kwestii dotyczących rady muzeum. Propozycje wypracowane przez Zespół roboczy do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach<sup>36</sup> na tym etapie miały

<sup>30</sup> Przekazanym do Muzeum tego samego dnia.

<sup>31</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 12, ze zm.).

<sup>32</sup> Od dnia wejścia w życie zarządzenia z dnia 7 lutego 2018 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie zarządzenia z dnia 25 maja 2018 r., tj. członków wskazanych w § 1 pkt 1-14 zarządzenia z dnia 7 lutego 2018 r.

<sup>33</sup> Od dnia wejścia w życie zarządzenia z dnia 16 sierpnia 2019 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie zarządzenia z dnia 13 marca 2020 r., tj. członków wskazanych w § 1 pkt 1-8, 9-15 zarządzenia z dnia 7 lutego 2018 r.

<sup>34</sup> Od dnia wejścia w życie zarządzenia z dnia 30 czerwca 2022 r.

<sup>35</sup> W wyniku kontroli ustalono, że przed upływem czterech lat od dnia wejścia w życie zarządzeń powołujących trzech członków Rady Muzeum przy Muzeum (w drodze zmiany zarządzenia z dnia 7 lutego 2018 r.), tj. 18 lipca 2022 r. (zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 lipca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKiDN poz. 48), 12 marca 2024 r. (zarządzenia z dnia 13 marca 2020 r.) i 9 września 2025 r. (zarządzenia z dnia 9 września 2021 r.), tj. bez odwołania ich z pełnionej funkcji, Minister, zarządzeniem z dnia 30 czerwca 2022 r. powołał 14-tu (z 15-tu) członków Rady Muzeum przy Muzeum na czteroletnią kadencję, w tym dwóch spośród trzech ww. (powołanych zarządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. i zarządzeniem z dnia 9 września 2021 r.) (jeden z trzech ww. nie został powołany na kolejną kadencję).

<sup>36</sup> Powołany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach (Dz. Urz. MKiDN poz. 21).



charakter roboczy i były w dalszym ciągu konsultowane, ale dotyczyły między innymi wprowadzenia kadencji rady jako organu (bez budzącego wątpliwość w tej kwestii słowa „członków”).

(akta kontroli str. 3-75, 968-982)

W skład Rady Muzeum przy Muzeum powołanej:

- Zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r. wchodziły osoby spośród kandydatów wskazanych przez podmioty, organy i osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1-4, 6 i 7 ustawy o muzeach<sup>37</sup>, tj. przez Ministra, Prezydent Miasta Gdańska<sup>38</sup>, stowarzyszenia naukowe i twórcze, fundacje i inne instytucje wspierające działalność Muzeum, Dyrektora Muzeum i Radę Muzeum przy Muzeum<sup>39</sup>, przy czym w okresie od 9 września 2021 r.<sup>40</sup> jedna osoba została wskazana pośrednio przez Ministra (wskazana przez rezygnującego członka, niemniej jednak – jak wyjaśnił Minister – rezygnację złożyła osoba wskazana przez Ministra, a wskazana przez nią osoba uzyskała jego zgodę);
- Zarządzeniem z dnia 30 czerwca 2022 r., wchodziły osoby spośród kandydatów wskazanych przez podmioty, organy i osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1-4 i 6 ustawy o muzeach. Wśród osób wskazanych przez Ministra, członkiem Rady Muzeum przy Muzeum był dr Jarosław Sellin, pełniący również funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie, do którego zakresu działania należały sprawy dotyczące muzeów i ochrony dóbr kultury<sup>41</sup>. Minister wyjaśnił, że Pan dr Jarosław Sellin został powołany do Rady Muzeum przy Muzeum jako kandydat wskazany przez Ministra. Organizator wskazując kandydata korzystał w tym zakresie z ustawowego uprawnienia.

2. Zarządzeniem z dnia 14 listopada 2017 r. Minister ustalił regulamin organizacyjny Ministerstwa<sup>42</sup>, który obowiązywał od dnia 15 listopada 2017 r. do dnia 31 marca 2021 r.

Zarządzeniem z dnia 31 marca 2021 r. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu ustalił regulamin organizacyjny Ministerstwa<sup>43</sup>, który obowiązywał od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2022 r.

Zarządzeniem z dnia 31 marca 2022 r. Minister ustalił regulamin organizacyjny Ministerstwa<sup>44</sup>, który obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2022 r.

Zgodnie z postanowieniami ww. regulaminów, do 31 marca 2021 r. do zadań własnych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego należało m.in. prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami, dla których minister jest organizatorem; realizowanie zadań wynikających

<sup>37</sup> W okresie od dnia 7 lutego 2018 r. do 24 maja 2021 r. osoby spośród kandydatów wskazanych przez podmioty i osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1, 3, 4 i 6 ustawy o muzeach, w okresie od 25 maja 2018 r. do 12 marca 2020 r. osoby spośród kandydatów wskazanych przez podmioty, organy i osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1, 3, 4, 6 i 7 ustawy o muzeach, w okresie od 13 marca 2020 r. osoby spośród kandydatów wskazanych przez podmioty, organy i osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1-4, 6 i 7 ustawy o muzeach.

<sup>38</sup> Od 13 marca 2020 r., zgodnie z Zarządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. Natomiast Marszałek Województwa Pomorskiego nie wskazał kandydatów na członków Rady Muzeum przy Muzeum, pomimo skierowania przez Dyrektora Muzeum pisma w tym zakresie.

<sup>39</sup> Od 25 maja 2018 r., zgodnie z Zarządzeniem z dnia 25 maja 2018 r.

<sup>40</sup> Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 9 września 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania członków Rady Muzeum przy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. Urz. MKDNIŚ poz. 71), dalej: „zarządzenie z dnia 9 września 2021 r.”.

<sup>41</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 13).

<sup>42</sup> Dz. Urz. MKiDN. poz. 75, ze zm.

<sup>43</sup> Dz. Urz. MKDNIŚ poz. 26.

<sup>44</sup> Dz. Urz. MKiDN. poz. 26, ze zm.



z nadzoru finansowego ministra nad muzeami, dla których minister jest organizatorem, w tym w ramach współpracy z Departamentem Finansowym w zakresie planowania i realizacji budżetu części 24;

Od dnia 1 kwietnia 2021 r. do zadań własnych tego Departamentu należało m.in. prowadzenie i koordynacja spraw wynikających z nadzoru ministra nad muzeami oraz prowadzenie spraw organizacyjnych i merytorycznych wynikających z nadzoru ministra nad muzeami; realizowanie zadań wynikających z nadzoru finansowego ministra nad muzeami, dla których minister jest organizatorem, w tym w ramach współpracy z Departamentem Finansowym w zakresie planowania i realizacji budżetu części 24.

Do zadań własnych Departamentu Finansowego należało m.in.:

- opracowanie projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich części 24, w tym opiniowanie założeń i innych dokumentów dotyczących opracowania projektu budżetu oraz weryfikacja przedłożonych projektów;
- opracowanie planu dochodów i wydatków budżetu dysponenta głównego oraz zbiorczego planu dla części 24;
- monitorowanie planów wydatków budżetowych poszczególnych dysponentów niższego stopnia oraz jednostek organizacyjnych.

Departament Finansowy:

- po przyjęciu przez Radę Ministrów dnia 24 września 2019 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2020<sup>45</sup>, dnia 28 września 2020 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2021<sup>46</sup> i dnia 28 września 2021 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2022<sup>47</sup>, zawiadomił Muzeum odpowiednio dnia 22 października 2019 r., dnia 23 października 2020 r. i dnia 13 października 2021 r. o przyznanej mu kwocie dotacji podmiotowej (po 19 635,0 tys. zł na 2020 r. i na 2021 r. oraz 20 635,0 tys. zł na 2022 r.) oraz dnia 21 października 2019 r. o przyznanej mu kwocie dotacji celowej na wydatki inwestycyjne na 2020 r. (21 000,0 tys. zł), ujętej w danym projekcie<sup>48</sup>, zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, w terminie określonym w tym przepisie i w art. 143 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. do 25 października danego roku;
- po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej dnia 1 kwietnia 2020 r. ustawy budżetowej na 2020 r.<sup>49</sup>, dnia 29 stycznia 2021 r. ustawy budżetowej na 2021 r.<sup>50</sup> i dnia 4 lutego 2022 r. ustawy budżetowej na 2022 r.<sup>51</sup>, zawiadomił Muzeum odpowiednio dnia 8 kwietnia 2020 r., dnia 8 lutego 2021 r. i dnia 10 lutego 2022 r. (w zakresie dotacji podmiotowej) oraz dnia 3 kwietnia 2020 r. (w zakresie dotacji celowej na 2020 r.) o kwocie dotacji dla Muzeum ujętej w tych ustawach (tożsamych z ujętymi w projektach ustaw budżetowych), zgodnie

<sup>45</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu>.

<sup>46</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu2> (dostęp z 22 czerwca 2022 r.).

<sup>47</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp> (dostęp z 22 czerwca 2022 r.).

<sup>48</sup> Muzeum zostało ujęte w tych projektach w grupie jednostek – Muzea, a kwota mu przyznana w łącznej kwocie dotacji dla tej grupy – na podstawie zapisu w pkt 24 załącznika nr 41 – Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 740), obowiązującego od 31 stycznia 2019 r. do 5 kwietnia 2022 r., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej”, zgodnie z którym w przypadku, gdy z określonych w odrębnych przepisach zasad i trybu udzielania dotacji wynika, że w formularzu DPC – Wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe nie jest możliwe ujęcie jednostki otrzymującej dotację, należy wówczas wykazać grupę jednostek i łączną kwotę dotacji.

<sup>49</sup> Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

<sup>50</sup> Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

<sup>51</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 270).



z § 14 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru i w terminie wynikającym z art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (10 dni roboczych od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej). Na podstawie art. 122 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Muzeum zostało ujęte w tych ustawach w grupie jednostek – Muzea, a kwoty mu przyznane w łącznej kwocie dotacji dla tej grupy.

(akta kontroli str. 462-522, 593-633, 640-863, 872-874, 1011-1048, 1133-1164, 1487-1581)

3. Departament Dziedzictwa Kulturowego, objęte badaniem szczegółowe plany działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r. i na 2022 r., otrzymał:

- odpowiednio dnia 16 lutego 2021 r., tj. dzień po terminie wynikającym z § 15 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (siedmiu dni od dnia otrzymania przez Muzeum zawiadomienia, o którym mowa § 14 ust. 1 ww. zarządzenia) i dnia 17 lutego 2022 r., tj. w terminie wynikającym z § 15 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia – zawiadomienia Muzeum otrzymało odpowiednio 8 lutego 2021 r. i 10 lutego 2022 r. (o czym mowa w pkt 2 tiret drugie niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- sporządzone na formularzach określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej – PF-OSPR<sup>52</sup> i w układzie zadaniowym oraz według wzorów określonych w załącznikach nr 1-4 i 6 do zarządzenia w sprawie nadzoru, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia.

(akta kontroli str. 3-7, 76-202, 432-468, 523-544, 578-592)

4. Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- nie ocenił, nie zaakceptował i nie przekazał Departamentowi Finansowemu szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r. (pomimo otrzymania tego planu dnia 16 lutego 2021 r.), czym naruszono zapisy § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (szerzej opisano tę kwestię w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- ocenił i zaakceptował oraz przekazał Departamentowi Finansowemu szczegółowy plan działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r., o czym mowa w § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru. Niemniej jednak powyższego dokonał 31 marca 2022 r., tj. 42 dnia od otrzymania (17 lutego 2022 r.) tego planu, czym przekroczono termin, o którym mowa w § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, tj. siedmiu dni od otrzymania od Muzeum planu (szerzej opisano tę kwestię w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Departament Dziedzictwa Kulturowego, tj. departament nadzorujący Muzeum nie zgłaszał uwag do przekazanego przez Muzeum szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, o co wnosił Departament Finansowy, a do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r. zgłosił uwagi w ograniczonym zakresie – pierwsze uwagi zgłosił Departament Finansowy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Uwagi w przypadku obydwu planów dotyczyły głównie nieprawidłowego wykazywania dotacji z budżetu państwa na inwestycje, w tym wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (2020 r. i 2021 r.), a w przypadku planu na 2021 r. również niektórych kosztów dotyczących wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 3-7, 76-202, 432-468, 523-592, 637-639, 983-996, 1104-1131)

<sup>52</sup> Projekt planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi, zgodnie z pkt 50 załącznika Nr 41 do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.



5. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Minister finansował łącznie 17 umów dotyczących udzielenia Muzeum dotacji celowych, o których mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Łączna wartość umów wyniosła 63 429,4 tys. zł (12 umów dotyczyło dotacji na zadania bieżące o łącznej wartości 9259,6 tys. zł, pięć umów dotyczyło dotacji na wydatki majątkowe<sup>53</sup> o łącznej wartości 54 169,8 tys. zł).

Na podstawie próby dziewięciu<sup>54</sup> z ww. umów, tj. 50,0% realizowanych umów<sup>55</sup> o łącznej wartości 61 785,3 tys. zł, tj. 97,4% wartości realizowanych umów<sup>56</sup>, które wykorzystano w łącznej kwocie 18 399,5 tys. zł ustalono, że umowy zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania;
- wysokość udzielonej dotacji;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, przy czym w przypadku dwóch umów dla wydatków ujętych w wykazie wydatków niewygasających odpowiednio w 2020 r.<sup>57</sup> i w 2021 r.<sup>58</sup> z upływem roku budżetowego termin ten został wydłużony odpowiednio do dnia 30 listopada 2021 r.<sup>59</sup> i do 14 listopada 2022 r.<sup>60</sup>;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania;
- tryb kontroli wykonania zadania.

(akta kontroli str. 462-522, 593-633, 864-908, 997-1002, 1011-1017, 1132-1164)

6. Od 2020 r. Minister finansował zadanie pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” poprzez udzielenie dotacji celowych na wydatki inwestycyjne z budżetu państwa w łącznej kwocie 48 411,5 tys. zł, które wykorzystano w łącznej kwocie 6146,6 tys. zł (tj. w 12,7%), z tego w:

- 2020 r. udzielono dotacji w kwocie 26 982,0 tys. zł<sup>61</sup>, którą wykorzystano w łącznej kwocie 3840,2 tys. zł (tj. w 14,2% przyznanej kwoty)<sup>62</sup>, z tego w 2020 r. –

<sup>53</sup> Z tego trzy umowy o łącznej wartości 2594,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, jedną o łącznej wartości 26 982,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych oraz jedną o łącznej wartości 24 592,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (2919,5 tys. zł) jak i zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych (21 673,4 tys. zł).

<sup>54</sup> W tym dwóch dotyczących budowy Muzeum Westerplatte i rewitalizacji Pola Bitwy 1939 – jednej o łącznej wartości 26 982,0 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych oraz jednej o łącznej wartości 24 592,9 tys. zł na finansowanie lub dofinansowanie zarówno kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (2919,5 tys. zł) jak i zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych (21 673,4 tys. zł).

<sup>55</sup> Czterech zawartych na 2019 r., jednej zawartej w 2020 r., trzech (wszystkich) zawartych w 2021 r. i jednej zawartej w 2022 r.

<sup>56</sup> Sześciu dotyczących dotacji na zadania bieżące, tj. 46,2% realizowanych umów na zadania bieżące o łącznej wartości 8210,4 tys. zł, tj. 88,7% wartości realizowanych umów na te zadania oraz trzy na wydatki majątkowe, tj. 60,0% realizowanych umów na wydatki majątkowe o łącznej wartości 53 574,9 tys. zł, tj. 98,9% wartości realizowanych umów na te zadania.

<sup>57</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422).

<sup>58</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

<sup>59</sup> Na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

<sup>60</sup> Na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535).

<sup>61</sup> Uruchomiono 3 857,8 tys. zł.

<sup>62</sup> 99,5% uruchomionych środków.



1154,7 tys. zł<sup>63</sup> i w 2021 r. – 2685,5 tys. zł<sup>64</sup> (z kwoty 25 807,2 tys. zł ujętej w wykazie wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku);

- 2021 r. udzielono dotacji w łącznej kwocie 21 429,5 tys. zł, którą wykorzystano w kwocie 2306,4 tys. zł (tj. w 10,8% przyznanej kwoty), z tego w 2021 r. – 352,9 tys. zł<sup>65</sup> i w 2022 r. (do 30 czerwca) – 1953,5 tys. zł; z kwoty 21 060,0 tys. zł ujętej w wykazie wydatków, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku (nierzetelność planowania dotacji na 2021 r. szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów tej inwestycji, ujętych w umowach zawartych w 2020 r. i 2021 r. i aneksach do tych umów, była zgodna z kwotami ujętymi w Programie inwestycji zawierających m.in. harmonogram realizacji inwestycji, źródła finansowania inwestycji i planowany zakres rzeczowo-finansowy inwestycji.

W karcie oceny zadania inwestycyjnego dotyczącej wykorzystania przez Muzeum środków niewygasających w 2020 r. z upływem roku budżetowego, pomimo uwag sformułowanych przez Departament Dziedzictwa Kulturowego<sup>66</sup>, na podstawie złożonych korekt i po uwzględnieniu wyjaśnień Muzeum, rozliczenie ww. środków zostało zaakceptowane przez Departament Finansowy<sup>67</sup>.

(akta kontroli str. 462-522, 593-633, 1018-1048, 1402-1403)

Na finansowanie realizacji powyższej inwestycji dotację celową z budżetu państwa:

- na 2020 r. z kwoty 14 982,0 tys. zł (stanowiącej zmniejszenie pierwotnej kwoty 21 000,0 tys. zł) zwiększono do 26 982,0 tys. zł, tj. o kwotę 12 000,0 tys. zł, pomimo że wykorzystanie dotychczas przyznanej dotacji na realizację tego zadania było na relatywnie niskim poziomie, tj. w I półroczu 2020 r. wynosiło 0,38%<sup>68</sup>. Wykorzystanie dotacji na realizację tego zadania za III kwartały 2020 r. wynosiło 2,73%, a na koniec 2020 r. (po otrzymaniu zwiększenia) – 4,28%. W wykazie wydatków niewygasających w 2020 r. z upływem roku budżetowego dla ww. inwestycji ujęto kwotę 25 807,2 tys. zł, tj. ponad dwukrotnie wyższą aniżeli wskazane zwiększenie, a wykorzystano ją w 10,41%;
- na 2021 r. w trakcie roku budżetowego udzielono dotacji w kwocie 21 060,0 tys. zł<sup>69</sup>, pomimo że stan zaawansowania realizacji tej inwestycji w 2020 r. i w 2021 r. w zakresie wydatków niewygasających w 2020 r. z upływem roku budżetowego (o czym mowa w powyższym tiret) był relatywnie niski (co wskazano powyżej). W wykazie wydatków niewygasających w 2021 r.

<sup>63</sup> Z uruchomionych środków w kwocie 1172,3 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 17,6 tys. zł zwrócono do Ministerstwa.

<sup>64</sup> 100% uruchomionych środków.

<sup>65</sup> Z uruchomionych środków w kwocie 369,5 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 16,6 tys. zł zwrócono do Ministerstwa.

<sup>66</sup> W karcie napisano, że „Departament Dziedzictwa Kulturowego negatywie ocenia przekazane rozliczenie – Muzeum nie przekazało zał. 12 ... szczegóły dot. uwag DDK zostały zawarte w piśmie z dnia 22.12.2021 r. przekazanym do Muzeum, ... Muzeum w dalszym ciągu nie przekazało zał. 12 ani korekty zał. 11”. Uwagi dotyczyły głównie dat wystawienia i zapłaty niektórych faktur oraz innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywania wydatków, niewykazania w niektórych przypadkach zakupionego wyposażenia, weryfikacji wszystkich pozycji rozliczenia pod kątem właściwej klasyfikacji wydatków do poszczególnych punktów kosztorysu umowy oraz opisów merytorycznych zrealizowanych przedsięwzięć.

<sup>67</sup> W karcie napisano, że „Departament Finansowy po analizie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację inwestycji w zakresie zatwierdzonego Programu Inwestycji z dnia 20 maja 2021 r. (Aneks 3 do Umowy) oraz zał. 12 i korekty zał. 11 z dn. 20.02.22 r. (data wpływu 25.01.2022 r.) nie zaakceptował sprawozdania z uwagi na wykazanie zapłaty za podatek od wynagrodzeń deklaracja PIT4 03/2-21 w dniu 9.06.2022 r. Departament Finansowy przyjmuje wyjaśnienie Muzeum i na podstawie korekty zał. 11 i 12 z dnia 16.02.2022 sprawozdanie zaakceptowano.”

<sup>68</sup> Pismem z dnia 7 września 2020 r. Dyrektor Departamentu Finansowego poinformował Dyrektora Muzeum o planowanym zwiększeniu.

<sup>69</sup> Pismem z dnia 30 września 2021 r. Dyrektor Departamentu Finansowego poinformował Dyrektora Muzeum o planowanym zwiększeniu.



z upływem roku budżetowego dla ww. inwestycji ujęto kwotę 21 060,0 tys. zł, tj. całą ww. kwotę dotacji.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowego wynika, że zwiększenia w 2020 r. i udzielenia dotacji w 2021 r. dokonano biorąc pod uwagę znaczenie realizowanego przez Muzeum zadania dla świadomości historycznej i tożsamości narodowej Polaków i uznanie jego wykonania za jedno z głównych priorytetów w polityce kulturalnej realizowanej przez Ministra/Ministerstwo. Z uwagi na ograniczony limit budżetu na 2021 r. i na 2022 r., nie wszystkie priorytetowe kontynuowane inwestycje otrzymały dofinansowanie pod projekt budżetu na te lata. Po zwróceniu się do Ministerstwa Finansów o zwiększenie limitu budżetu na 2021 r. na 2022 r. z przeznaczeniem między innymi na kontynuację przedmiotowej inwestycji w 2021 r. i w 2022 r., według decyzji Ministra Finansów inwestycje te miały otrzymać zwiększenie budżetu odpowiednio w 2020 r. i 2021 r. z możliwością ich wydatkowania do odpowiednio 30 listopada 2021 r. do 30 listopada 2022 r. Decyzja o takiej formie zwiększenia nie była zależna od Ministerstwa.

(akta kontroli str. 3-7, 76-80, 228-298, 421-431, 462-544, 578-633, 925-941, 1018-1103, 1132-1733, 1765-1835, 2003-2022)

Łączny koszt inwestycji wskazany w programie inwestycji z dnia 6 października 2021 r.<sup>70</sup> wynosił 230 286,7 tys. zł i był o 79 286,7 tys. zł wyższy od łącznego kosztu tej inwestycji – 151 000,0 tys. zł wynikającego z pierwszego Programu inwestycji (z dnia 20 kwietnia 2019 r.) oraz z programu inwestycji zatwierdzonego przez Ministra dnia 13 lutego 2020 r.<sup>71</sup>

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego wyjaśnił m.in., że Minister zaakceptował wartość kosztorysową inwestycji w wysokości 226 032,0,0 tys. zł w zestawieniu potrzeb inwestycyjnych Ministerstwa Kultury na 2021 r. w zaakceptowanym i podpisanym przez Ministra planie wydatków inwestycyjnych na 2021 r. w dniu 29 lipca 2020 r. Koszt inwestycji wynikający z programu inwestycji z dnia 6 października 2021 r. będący o 79 286,7 tys. zł wyższy (tj. 230 286,7 tys. zł) obejmował okres realizacji zadania dopiero od grudnia 2021 r. do listopada 2022 r. i opracowany został w spójności z projektem wieloletniego programu rządowego, który był procedowany od roku. Poszczególne wydatki będą ujęte w programie wieloletnim Rady Ministrów, niemniej procedowano odrębnie każde zwiększenie w latach 2021-2022.

Zgodnie z pierwotnym projektem programu wieloletniego Rady Ministrów przekazanym do Muzeum dnia 2 kwietnia 2020 r. łączny koszt realizacji inwestycji wynosił 226 032,0 tys. zł niemniej jednak zgodnie z projektem z dnia 31 sierpnia 2022 r. wynosił 381 847,0 tys. zł, tj. o 230 847,0 tys. zł – ponad dwa razy więcej niż pierwotna planowana kwota tej inwestycji – 151 000,0 tys. zł i o 155 815,0 tys. zł więcej niż pierwotnie ujęto to w projekcie programu wieloletniego.

(akta kontroli str. 462-544, 578-633, 1018-1048, 1093-1103, 1132-1324, 1765-1816, 1836-2002)

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) Minister finansował ww. inwestycję, dla której:

<sup>70</sup> Ostatniego według stanu na 26 sierpnia 2022 r.

<sup>71</sup> Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia. Do dnia 30 czerwca 2022 r. na finansowanie inwestycji poniesiono wydatki w łącznej kwocie 6146,6 tys. zł. Plan (po zmianach): na 2020 r. wyniósł 26 982,0 tys. zł, a na 2021 r. – 21 429,5 tys. zł.



- Muzeum sporządziło program inwestycji, zawierający elementy, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a, c, d i e rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa, ale niezawierający elementów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b i f ww. rozporządzenia (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Program inwestycji Minister zaakceptował w dniu 13 lutego 2020 r., tj. przed rozpoczęciem inwestycji;
- programy inwestycji miały podział kwot na poszczególne lata, co – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowego – było wynikiem dokonania analizy etapów realizacji inwestycji, o czym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia;
- jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego, planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji zostały określone w wysokości umożliwiającej Muzeum terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji. Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego wyjaśnił m.in., że ocena wysokości dofinansowania na to zadanie została dokonana przez Ministra na podstawie potrzeb zgłoszonych przez Muzeum, przedłożonych programów inwestycji oraz procedowanego projektu wieloletniego programu rządowego, w zgodności z przywołanym § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa. Ostatecznie planowane kwoty środków na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji zostaną zabezpieczone poprzez uchwalenie programu wieloletniego przez Radę Ministrów (prawdopodobnie w IV kw. 2022 r.);
- zasady, warunki i tryb przygotowania i tryb realizacji inwestycji zostały określone w specustawie w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, w której w art. 20 określono, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku uprawnia inwestora do dysponowania nieruchomościami, do których odnoszą się ograniczenia określone w art. 8 ust. 1 pkt 10 lit. i, oraz nieruchomościami, o których mowa w art. 18 ust. 3 i 4, na cele budowlane oraz do rozpoczęcia i prowadzenia budowy lub wykonywania robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego na tych nieruchomościach. Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wydaje Wojewoda Pomorski na wniosek inwestora. Zgodnie z art. 20 ust. 2 powyższej ustawy wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku może odnosić się do całości lub części inwestycji. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowego wynika, że Muzeum posiadało prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla nieruchomości, na której prowadzone i finansowane były badania archeologiczne z ramienia Muzeum (na podstawie m.in. decyzji Wojewody Pomorskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku) oraz dla działki, na której Muzeum prowadziło prace projektowe i budowlane w ramach realizacji tego zadania (na podstawie umowy użyczenia).

(akta kontroli str. 462-522, 593-633, 1011-1103, 1132-1324)

Zakres rzeczowy realizowanej inwestycji i wydatków z dotacji (dokonanych zgodnie z przeznaczeniem) dotyczył m.in. obsługi prawnej projektu, budowy zaplecza dla prac archeologicznych, tworzenia Programu Funkcjonalno-Użytkowego, badań/prac archeologicznych i saperskich, prac projektowych dla części działek, pozyskania części działek, ogrodzenia budynku Elektrowni, przeprowadzenia konkursu



architektonicznego Cmentarza, prowadzenia kwerend historycznych, budowy dioram na przyszłą wystawę stałą oraz wycinki drzew kolidujących z pracami archeologicznymi i projektowymi Cmentarza na Westerplatte.

(akta kontroli str. 1325-1486)

W odpowiedzi na pytania o dokonanie identyfikacji i analizy ryzyk związanych z procesem inwestycyjnym dotyczącym powyższej inwestycji, w tym słabych stron i zagrożeń związanych z jej realizacją, określenie mechanizmów kontroli stanowiących odpowiedź na zidentyfikowane ryzyko, mając na uwadze że:

- pierwotny łączny koszt wynosił 151 000,0 tys. zł<sup>72</sup>, następnie został zwiększony do kwoty 230 286,7 tys. zł<sup>73</sup> i do kwoty 381 847,0 tys. zł<sup>74</sup>;
- pierwotny termin realizacji inwestycji to I 2020 r.-XII 2022 r.<sup>75</sup>, zmieniony na I 2020 r.-01 IX 2024 r.<sup>76</sup>, następnie na I 2020 r.-01 IX 2025 r.<sup>77</sup>, na I 2020 r.-XII 2026 r.<sup>78</sup> i na IX 2022-VI 2027<sup>79</sup>;
- wykorzystanie dotacji celowych przyznanych z budżetu państwa na realizację tej inwestycji<sup>80</sup> było relatywnie niskie, tj. dla dotacji przyznanej na 2020 r. w I półroczu 2020 r. wynosiło 0,38%, za III kwartały 2020 r. – 2,73%, na koniec 2020 r. – 4,28% i 10,41% (w zakresie wydatków niewygasających w 2020 r. z upływem roku budżetowego), dla dotacji przyznanej na 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wynosiło 9,3%;
- występowały opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji wojewody zgodnie z zapisami specustawy w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 i przedłużającą się procedurą wypłaty odszkodowania na rzecz Gminy Miasta Gdańsk<sup>81</sup>;
- Muzeum nie posiadało prawa do dysponowania wszystkimi nieruchomościami na cele budowlane dla realizacji tej inwestycji/wszystkich zezwoleń na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku,

Jarosław Sellin Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że zgodnie z zapisami zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 grudnia 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie realizacji działania kontroli zarządczej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>82</sup> wydatki związane z budową Muzeum Westerplatte i rewitalizacją Pola Bitwy 1939 r. były traktowane analogicznie jak inne wydatki inwestycyjne i podlegały zbiorczej, systemowej analizie

<sup>72</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 20 kwietnia 2019 r., z dnia 26 listopada 2019 r. (oraz jego korekta), z dnia 8 kwietnia 2020 r. (oraz jego korekta), z dnia 14 września 2020 r. i z dnia 20 maja 2021 r.

<sup>73</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 6 października 2021 r.

<sup>74</sup> Zgodnie z projektem z dnia 31 sierpnia 2022 r. uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, dalej: „projekt uchwały z dnia 31 sierpnia 2022 r. sprawie ustanowienia programu wieloletniego”.

<sup>75</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 20 kwietnia 2019 r.

<sup>76</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 26 listopada 2019 r. (oraz jego korekta), z dnia 8 kwietnia 2020 r.

<sup>77</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 8 kwietnia 2020 r. (skorygowanym), z dnia 14 września 2020 r. i z dnia 20 maja 2021 r.

<sup>78</sup> Zgodnie z Programem inwestycji dla inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” z dnia 6 października 2021 r.

<sup>79</sup> Zgodnie z projektem programu wieloletniego pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” na lata 2022-2027 stanowiącym załącznik do projektu uchwały z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego.

<sup>80</sup> Zgodnie z kartami wykonania zadania inwestycyjnego dla zadania budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939 ocenionymi przez pracownika Departamentu Dziedzictwa Kulturowego odpowiednio dnia 29 lipca 2020 r., 2 listopada 2020 r., 2 marca 2021 r. i 19 stycznia 2022 r.

<sup>81</sup> Jw.

<sup>82</sup> Dz. U. MKiDN poz. 79.



umieszczanej w arkuszu analizy ryzyka na dany rok. Procedury MKiDN nie przewidywały multiplikacji arkuszy zarządzania ryzykiem dla poszczególnych realizowanych działań.

(akta kontroli str. 203-298, 1018-1103, 1132-1733, 1765-2034)

Pomimo że dnia 2 kwietnia 2020 r. Dyrektor Muzeum przedłożył Ministrowi po raz pierwszy projekt wieloletniego programu rządowego pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939 – Oddział Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, do dnia zakończenia kontroli – 30 września 2022 r., w Ministerstwie nie ukończono prac nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 997-1003, 1006-1010, 1018-1048, 1132, 1165-1324, 1765-1795, 1814-1816, 1834-2002, 2008-2031)

#### 7. Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- oceny całości gospodarki finansowej Muzeum, o której mowa w § 29 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru za pierwsze półrocze 2019 r., za 2020 r. i za 2021 r. sporządził według wzoru określonego w załączniku nr 20 do zarządzenia w sprawie nadzoru, zgodnie z § 30 ust. 1 tego zarządzenia. W ramach powyższej oceny Departament Dziedzictwa Kulturowego ocenił działalność merytoryczną Muzeum pozytywnie za pierwsze półrocze 2019 r. i za 2020 r. oraz pozytywnie, z zastrzeżeniami za 2021 r. Niniejsze oceny miały wpływ na oceny Muzeum za poszczególne lata zawarte w zbiorczych ocenach działania jednostek za te lata sporządzone przez Departament Finansowy i przedłożone Ministrowi oraz opinie Departamentu Dziedzictwa Kulturowego do przedłożonych przez Muzeum sprawozdań finansowych za poszczególne lata, przekazanych przez Departament Finansowy wraz z tymi sprawozdaniami Ministrowi w celu ich zatwierdzenia;
- rozliczenia dotacji Muzeum, o którym mowa w § 29 pkt 2 ww. zarządzenia za 2020 r. i za 2021 r., dokonał według wzoru określonego w załączniku nr 21 do tego zarządzenia, zgodnie z § 29 pkt 2 tego zarządzenia. Z rozliczeń dotacji wynika, że przekazane Muzeum w 2020 r. i 2021 r. dotacje rozliczono i uznano za prawidłowo wykorzystane, a niewykorzystane środki zwrócono. Niemniej jednak w przypadku dotacji celowych na wydatki inwestycyjne w 2021 r. osoba rozliczająca zadania w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego wskazała, że w kartach oceny zawarto negatywną ocenę Departamentu Dziedzictwa Kulturowego.

Zastrzeżenia Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, o których mowa w karcie oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. jak i w rozliczeniu dotacji za 2021 r.<sup>83</sup>, sformułowano nie podejmując – zdaniem NIK – skutecznych działań w celu wyjaśnienia, części kwestii uznanych przez ten Departament za nieprawidłowe<sup>84</sup>, choć zdaniem NIK, z przedłożonej przez Muzeum

<sup>83</sup> Dotyczyły:

- poinformowania Muzeum o konieczności dokonania korekty sprawozdania sporządzonego według wzoru określonego w załącznikach nr 8 i 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru – Muzeum skorygowało niniejsze załączniki;
- negatywnej oceny zadania inwestycyjnego określonego w jednej z umów z uwagi na brak potwierdzenia wskazanej przez Muzeum daty 11 stycznia 2022 r. zwrócenia wykorzystanej dotacji oraz brak informacji o realizacji jednego z zadań w sprawozdaniach sporządzonych według wzoru określonego w załącznikach nr 11 i 12 do zarządzenia w sprawie nadzoru.

<sup>84</sup> Ponieważ w zakresie:

- wskazanej przez Muzeum daty 11 stycznia 2022 r. zwrócenia niewykorzystanej dotacji - w załączniku nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru przekazanego przez Muzeum do Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dnia 31 stycznia 2022 r. wskazano, że Muzeum dokonało zwrotu niewykorzystanej kwoty dnia 13 stycznia 2022 r., tj. w terminie, który został potwierdzony przez Departament Finansowy;



do Ministerstwa dokumentacji wynikało, że Muzeum zrealizowało zakwestionowane przez Departament zadania. Niniejsze, zdaniem NIK, stanowiło niedochowanie należytej staranności przy sporządzeniu przez Departament Dziedzictwa Kulturowego tej oceny (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Oprócz tego, w kwestii nadzoru nad Muzeum w związku z przekazaniem przez Muzeum dwóch sprawozdań<sup>85</sup> (stanowiących podstawę dokonania ww. oceny) do Departamentu Finansowego, zamiast do Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, Zastępca Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśnił m.in., że Instytucja była informowana przede wszystkim telefonicznie. Departament poza monitowaniem jednostki, nie posiadał narzędzi do egzekwowania dokumentacji (takich jak np. wstrzymanie zasilenia, wstrzymanie procedowania wniosków dotacyjnych). Jediną dostępną dla nas formą była ocena negatywna lub ocena z zastrzeżeniami. Jeśli jednostka nie angażowała się w wyjaśnienie danej kwestii, to Departament Dziedzictwa Kulturowego miał prawo sformułować ocenę na podstawie dokumentów, które posiadał.

Departament Dziedzictwa Kulturowego powyższe:

- oceny całości gospodarki finansowej Muzeum sporządził kolejno dnia 2 sierpnia 2019 r., 18 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r. i przekazał do Departamentu Finansowego w terminie kolejno 5 sierpnia 2019 r., 18 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r., tj. za pierwsze półrocze 2019 r. w terminie wynikającym z § 30 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (do dnia 15 sierpnia danego roku budżetowego), a za 2020 r. i za 2021 r. kolejno 18 i 10 dnia po upływie terminu wynikającego z § 30 ust. 1 pkt 3 tego zarządzenia, tj. 1 marca następnego roku (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- rozliczenia dotacji sporządził i przekazał do Departamentu Finansowego kolejno 18 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r., tj. 18 i 10 dnia po upływie terminu, o którym mowa w § 30 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia (do dnia 1 marca następnego roku) w związku z § 31 tego zarządzenia (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3-7, 76-80, 203-298, 421-442, 451-468, 523-592, 634-639, 983-1005, 1104-1131, 1325-1486, 1765-1835, 2003-2022)

8. Departament Finansowy sporządził zbiorcze oceny działania jednostek za półrocze 2019 r., za 2020 r. i za 2021 r., w których zawarta była ocena Muzeum (Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenił działalność merytoryczną Muzeum<sup>86</sup>) i przedłożył je Ministrowi kolejno 13 września 2019 r., 30 marca 2021 r. i 29 marca 2022 r., tj. w terminie określonym w § 33 ust. 1 odpowiednio pkt 1 i 3 zarządzenia w sprawie nadzoru (do dnia 15 września za pierwsze półrocze danego roku budżetowego i 31 marca następnego roku za cały rok budżetowy).

(akta kontroli str. 640-642, 909-941)

9. Departament Dziedzictwa Kulturowego opinię, o której mowa w § 38 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, do sprawozdania finansowego Muzeum:

- za 2019 r. sporządził 10 czerwca 2020 r., tj. drugiego dnia od wpływu (8 czerwca 2020 r.) tego sprawozdania do Ministerstwa i do tego Departamentu. Dyrektor

---

– braku informacji o realizacji jednego z zadań w sprawozdaniach sporządzonych według wzoru określonego w załącznikach nr 11 i 12 do zarządzenia w sprawie nadzoru - z załącznika nr 11 i 12 przekazanych przez Muzeum do Departamentu Finansowego odpowiednio 21 grudnia 2021 r. i 9 lutego 2022 r., tj. przed sporządzeniem przez Departament Dziedzictwa Kulturowego oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. Muzeum przedstawiło realizację tego zadania, co potwierdził Departament Finansowy.

<sup>85</sup> Sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik nr 11 i 12 do zarządzenia w sprawie nadzoru.

<sup>86</sup> Jednocześnie w sprawozdaniu za 2022 r. wskazano, że Departament Dziedzictwa Kulturowego poinformował o zastrzeżeniach w stosunku do dokumentacji sprawozdawczej oraz realizacji przez Muzeum zadań dofinansowanych dotacjami celowymi.



Muzeum sprawozdanie podpisał 31 marca 2020 r. i przedłożył je do zatwierdzenia Ministrowi w ww. terminie (8 czerwca 2020 r.), tj. w terminie wynikającym z § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie innych terminów sporządzenia, zatwierdzenia i przekazania sprawozdań<sup>87</sup> w związku z § 10 tego rozporządzenia i § 37 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (nie później niż do dnia 30 czerwca 2020 r.);

- za 2020 r. sporządził 6 lipca 2021 r., tj. szóstego dnia od wpływu tego sprawozdania do Ministerstwa (30 czerwca 2021 r.) i piątego dnia od wpływu do tego Departamentu (1 lipca 2021 r.). Dyrektor Muzeum sprawozdanie podpisał 24 czerwca 2021 r. i przedłożył je do zatwierdzenia Ministrowi 30 czerwca 2021 r., tj. po upływie (kolejno blisko dwa miesiące i dwa miesiące) terminu wynikającego z § 3a ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie innych terminów sporządzenia, zatwierdzenia i przekazania sprawozdań w związku z § 10a tego rozporządzenia i § 37 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (nie później niż do dnia 30 kwietnia 2021 r.). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wynika m.in., że sprawozdanie finansowe Muzeum za rok obrotowy 2020 zostało pierwotnie sporządzone dnia 31 marca 2021 r., czyli zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości<sup>88</sup>. Jednakże, w związku z uwagami biegłego rewidenta, sprawozdanie to musiało zostać poprawione. Jak wyjaśniło Muzeum<sup>89</sup> „Wynik i elementy się nie zmieniły, ale zmieniła się prezentacja wyniku finansowego”;
- za 2021 r. sporządził 21 kwietnia 2022 r., tj. 23 dnia od wpływu tego sprawozdania do Ministerstwa (29 marca 2022 r.) i 28 dnia od wpływu do tego Departamentu (30 marca 2020 r.). Dyrektor Muzeum sprawozdanie podpisał 24 marca 2022 r. i przedłożył je do zatwierdzenia Ministrowi 29 marca 2022 r., tj. w terminie wynikającym z § 3a ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie innych terminów sporządzenia, zatwierdzenia i przekazania sprawozdań w związku z § 10aa tego rozporządzenia i § 37 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru (nie później niż o dnia 30 kwietnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 3-7, 76-78, 299-341, 387-468, 523-544, 578-592, 957-965)

Wraz z powyższymi sprawozdaniami finansowymi Muzeum przedłożyło Ministrowi sprawozdania z ich badania sporządzone przez niezależnego biegłego rewidenta.

Pomimo że od 21 czerwca 2017 r.<sup>90</sup> (dla sprawozdań finansowych sporządzonych za lata obrotowe rozpoczynające się po dniu 16 czerwca 2016 r.)<sup>91</sup> dokumentem kończącym badanie sprawozdania finansowego było sprawozdanie z badania, a nie opinia i raport z badania, to do dnia 30 września 2022 r. w § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru pozostawiono zobowiązanie do przedkładania sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 wraz z raportem i opinią z badania przez biegłego rewidenta (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Jak wskazano powyżej Muzeum wraz ze sprawozdaniami finansowymi przedkładało sprawozdania z badania sporządzone przez niezależnego biegłego rewidenta.

(akta kontroli str. 427-442, 451-522, 593-633, 640-642, 942-967)

Powyższe opinie – pozytywne za 2019 r. i za 2020 r. oraz pozytywna (z zastrzeżeniami) za 2021 r. odnosiły się do działalności merytorycznej Muzeum, zgodnie z § 38 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru. Nie odnosiły się natomiast do działalności finansowej Muzeum (choć wskazano w nich, że do takiej działalności

<sup>87</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1832, ze zm.).

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

<sup>89</sup> W e-mailu skierowanym do pracownika Ministerstwa.

<sup>90</sup> Wraz z wejściem w życie ustawy o biegłych rewidentach.

<sup>91</sup> W związku z art. 284 ust. 1 ww. ustawy.



się odnosiły), wbrew powyższemu przepisowi (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3-7, 76-78, 263-269, 272-278, 295-468, 523-544, 578-592, 997-1002)

Departament Finansowy:

- dokonał weryfikacji formalno-rachunkowej ww. sprawozdań finansowych Muzeum – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Finansowego – polegającej na ich sprawdzeniu pod względem matematyczno-rachunkowym i zgodności z przyjętą polityką rachunkowości, czego rezultatem było przygotowanie do podpisu Ministra pisma zatwierdzającego te sprawozdania;
- przedłożył sprawozdania Muzeum wraz z opinią Departamentu Dziedzictwa Kulturowego do zatwierdzenia Ministrowi – 13 lipca 2020 r., 29 lipca 2021 r. i 9 czerwca 2022 r., tj. trzeciego, 23 dnia i 48 dnia od otrzymania tych dokumentów od ww. Departamentu (10 lipca 2020 r., 6 lipca 2021 r. i 22 kwietnia 2022 r.). Departament Dziedzictwa Kulturowego opinie wydał m.in. na podstawie ocen rocznych (za dany rok) sporządzonych przez ten Departament, w tym opinię dotyczącą sprawozdania finansowego za 2021 r. na podstawie m.in. oceny rocznej za 2021 r. – pozytywnej (z zastrzeżeniami), w przypadku której jak wskazano w pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dokonano – zdaniem NIK – nie dochowując należytej staranności przy jej sporządzeniu.

Zatwierdzenia sprawozdania finansowego Muzeum:

- za 2019 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie dokonał dnia 13 lipca 2020 r. tj. w terminie wynikającym z § 3 ust. 4 w związku z § 10 rozporządzenia w sprawie innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie m.in. sporządzenia i zatwierdzenia sprawozdań (do 30 września 2020 r.);
- za 2020 r. Minister dokonał dnia 2 sierpnia 2021 r., podczas gdy termin wynikający z § 3a ust. 2 pkt 5 w związku z § 10a ww. rozporządzenia upływał 31 lipca 2021 r. (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- za 2021 r. Minister dokonał dnia 14 czerwca 2022 r., tj. w terminie wynikającym z § 3a ust. 2 pkt 5 w związku z § 10aa ww. rozporządzenia (do 31 lipca 2022 r.).

Po zatwierdzeniu sprawozdań przez Ministra, Departament Finansowy poinformował o tym fakcie:

- Muzeum<sup>92</sup> i Departament Dziedzictwa Kulturowego<sup>93</sup>, zgodnie z § 39 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru;
- Zespół Prawny w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa<sup>94</sup>.

Pomimo że od 1 sierpnia 2016 r. w skład Ministerstwa nie wchodziło Biuro Obsługi Prawnej, które zgodnie z § 39 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru, Departament Finansowy powinien był poinformować o zatwierdzeniu przez Ministra sprawozdania finansowego Muzeum (jak wskazano powyższej Departament Finansowy przekazywał taką informację do Zespołu Prawnego w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa), do dnia zakończenia kontroli (30 września 2022 r.)<sup>95</sup> nie dokonano zmiany/aktualizacji ww. zarządzenia w tym zakresie (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 427-431, 957-967)

<sup>92</sup> Za poszczególne lata 2019-2021 odpowiednio 16 lipca 2020 r., 3 sierpnia 2021 r. i 15 czerwca 2022 r.

<sup>93</sup> Za poszczególne lata 2019-2021 odpowiednio 16 lipca 2020 r., 30 września 2021 r. i 15 czerwca 2022 r.

<sup>94</sup> Za poszczególne lata 2019-2021 odpowiednio 16 lipca 2020 r., 3 sierpnia 2021 r. i 15 czerwca 2022 r.

<sup>95</sup> Do tego dnia nie ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Ministra, zarządzenia Ministra w zmieniającym zarządzenie w sprawie nadzoru w ww. zakresie.



10. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Biuro Audytu i Kontroli Ministerstwa nie przeprowadzało ani nie planowało zadań audytowych ani kontroli w zakresie działalności Muzeum.

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa wyjaśnił m.in., że kwestie dotyczące załatwiania spraw związanych ze skargami, wnioskami i petycjami przez komórki organizacyjne Ministerstwa zostały unormowane odpowiednio w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>96</sup> oraz ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>97</sup>. Powyższe akty normatywne nie obligują do podejmowania działań kontrolnych lub audytowych w przypadku wniesienia skargi, wniosku lub petycji na instytucję kultury podległą Ministrowi. Obowiązek ten nie wynika również z innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz z wewnętrznych regulacji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami<sup>98</sup> i regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, rozpatrywanie i załatwianie skarg, wniosków i petycji dotyczących Muzeum należy do właściwości Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, który dokonuje również oceny zasadności przedstawianych zarzutów lub problemów oraz ich wagi, a w konsekwencji podejmuje decyzję o ewentualnym zgłoszeniu instytucji do planu kontroli.

(akta kontroli str. 1734-1753)

W sprawie niezgłaszania propozycji kontroli w Muzeum, w sytuacji gdy wpływały skargi i wnioski dotyczące działalności tej instytucji kultury, Zastępca Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśnił, m.in. że Departament na bieżąco reaguje na wpływające skargi i wnioski dotyczące danej instytucji. Nie każda wpływająca skarga wymaga podejmowania działań kontrolnych. Departament zasięga stanowiska zainteresowanej instytucji i udziela odpowiedzi we własnym zakresie albo przekazuje sprawę do załatwienia Muzeum.

(akta kontroli str. 1796-1826)

11. W okresie objętym kontrolą do Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wpłynęły dwie skargi dotyczące Muzeum, a brak było wniosków i petycji.

Ze sprawozdań z przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, które Muzeum przekazywało do Ministerstwa wynikało, że w latach 2019-2021 wpłynęło łącznie 31 skarg i 56 wniosków, z tego odpowiednio: w 2019 r. – 11 i 28, w 2020 r. – cztery i 13 i w 2021 r. – 16 i 15.

Z analizy skarg i wniosków zawartych w ww. sprawozdaniach wynikało, że wniesione do Muzeum skargi dotyczyły ocen pracowników zajmujących się obsługą zwiedzających, uciążliwości związanych z pracą statku Muzeum na Wodzie, błędów i nieścisłości na wystawie stałej oraz funkcjonowania instytucji. Wnioski natomiast – propozycji usprawnień we wskazanych obszarach i pomysłów zwiedzających, dzierżawy stoisk handlowych na płw. Westerplatte oraz udostępnienia informacji publicznej. Ponadto w ww. sprawozdaniach Muzeum wskazywało, że na skargi i wnioski reagowało na bieżąco, terminowo informując wnoszących o przyczynach zaistniałych sytuacji.

(akta kontroli str. 1754-1764)

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

<sup>97</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

<sup>98</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 81).



W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarządzenie z dnia 30 czerwca 2022 r. weszło w życie 1 lipca 2022 r., tj. prawie po pięciu miesiącach od upływu – 4 letniej kadencji<sup>99</sup> członków Rady Muzeum przy Muzeum powołanych Zarządzeniem z dnia 7 lutego 2018 r.<sup>100</sup> i po ponad 2,5 miesiącach od otrzymania dnia 12 kwietnia 2022 r. pisma Dyrektora Muzeum, w którym przedłożył listę kandydatów na członków tej Rady. Powyższe stanowiło nierzetelną realizację przepisów określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach, zgodnie z którymi przy muzeum państwowym działa rada muzeum, której członków powołuje Minister.

Z wyjaśnień Ministra wynika, że Departament Dziedzictwa Kulturowego pismem z 24 marca 2022 r.<sup>101</sup> wystąpił do dyrekcji Muzeum z prośbą o wskazanie kandydatów na członków Rady Muzeum, przedstawił Ministrowi zaproponowanych kandydatów, następnie procedował wydanie przez Ministra zarządzenia w tej sprawie.

W zakresie ustanowionych w Ministerstwie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących powoływania członków Rady Muzeum przy Muzeum<sup>102</sup>, Jarosław Sellin Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że pracownicy Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, w którego właściwości merytorycznej znajdowało się m.in. sprawowanie nadzoru nad muzeami państwowymi, monitorowali upływ kadencji rad muzeów dzięki informacjom zawartym w aktualizowanej na bieżąco tabeli prowadzonej w formacie Ms Excel. Tabela miała charakter roboczy i pomocniczy. Departament ten dokładał wszelkich starań, aby z należytym wyprzedzeniem informować dyrektorów muzeów o zbliżającym się terminie upływu kadencji rady muzeum działającej przy danym muzeum. Należy mieć jednak na względzie fakt, że Departament ten nadzorował 52 muzea (państwowe i wspólnie prowadzone), zaś zadania związane z nadzorem (w tym np. z powołaniem dyrektora i rady muzeum, zmianami statutu, akceptacją regulaminu i in.) wykonywały cztery osoby. Departament dbał w pierwszej kolejności o to, aby zachowana została ciągłość na stanowisku dyrektora danej instytucji. To bowiem dyrektor, zgodnie z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>103</sup> zarządzał muzeum i reprezentował je na zewnątrz. Rada muzeum miała charakter opiniodawczo-doradczy.

Zdaniem NIK choć w Ministerstwie wprowadzono mechanizmy dotyczące monitorowania upływu kadencji członków rady muzeum i powoływania jej członków na brakujące miejsca, to jednak nie były one w pełni skuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonej nieprawidłowości. Skutkiem powyższego był fakt, iż od 6 lutego 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., przy Muzeum nie funkcjonowała Rada Muzeum, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach.

(akta kontroli str. 3-75, 968-982)

<sup>99</sup> 6 lutego 2022 r.

<sup>100</sup> Zarządzenie było 5-krotnie zmieniane.

<sup>101</sup> Przekazanym do Muzeum tego samego dnia.

<sup>102</sup> W tym np. ustanowienia mechanizmów dotyczących monitorowania terminu upływu kadencji członków Rady Muzeum, wysyłania z odpowiednim wyprzedzeniem pisma do Dyrektora Muzeum z prośbą o wskazanie kandydatów na członków tej Rady, procedowania wydania przez Ministra zarządzenia w tej sprawie oraz określenia zadań, uprawnień i odpowiedzialności w tym zakresie poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom Ministerstwa.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.).



## 2. Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- nie przekazał Departamentowi Finansowemu wersji szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., która została poddana ocenie i zaakceptowana przez ten Departament;
- szczegółowy plan działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r., ocenił, akceptował oraz przekazał Departamentowi Finansowemu 42 dnia<sup>104</sup> od jego otrzymania<sup>105</sup>,

czym naruszył zapisy § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, zgodnie z którym departament nadzorujący ocenia i akceptuje plan, o którym mowa w § 15 ust. 1 oraz przedkłada go Departamentowi Finansowemu w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania od jednostki.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wynika m.in., że:

- zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej plan finansowy dla kierowanej przez siebie jednostki ustalał dyrektor danej instytucji kultury. Jednak opracowanie planu odbywało się zawsze z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. O wysokości dotacji z Ministerstwa każdorazowo informował jednostkę Departament Finansowy;
- jak wynikało z zarządzenia w sprawie nadzoru proces planowania finansowego obejmował kilka etapów tj.:
  - pierwszy, najważniejszy etap planowania (marzec/kwiecień danego roku) polegał na zgromadzeniu i zweryfikowaniu przez Departament Dziedzictwa Kulturowego potrzeb finansowych na kolejny rok budżetowy wszystkich nadzorowanych jednostek. Rekomendacja Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dla wnioskowanych wielkości planów uwzględniana była w załączniku nr 17 do zarządzenia w sprawie nadzoru<sup>106</sup>. Plany jednostek wynikające z załącznika nr 17 oraz rekomendacje Departamentu Dziedzictwa Kulturowego stanowiły wartości bazowe dla Departamentu Finansowego do dalszych prac nad projektowaniem budżetu cz. 24;
  - drugi etap to podział limitu środków otrzymanych z Ministerstwa Finansów, pełną kontrolę nad tym procesem sprawował Departament Finansowy. Zgodnie z § 8 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, po otrzymaniu informacji o limicie wydatków na przyszły rok budżetowy dla cz. 24 budżetu państwa, Departament Finansowy przedkładał do zatwierdzenia Ministrowi podział tego limitu wraz z ewentualnymi propozycjami departamentów nadzorujących (czyli wynikających z załącznika nr 17). Należy zauważyć, że limity środków dla jednostek bardzo rzadko ulegały zwiększeniu na kolejnych etapach procedowania ustawy budżetowej. Na podstawie przydzielonych limitów jednostki przedkładały Departamentowi Finansowemu projekt planów działalności, w tym planowane wielkości mierników, na formularzach określonych w nocy budżetowej. Na podstawie powyższych planów, Departament Finansowy sporządzał projekt budżetu na kolejny rok, projekt ten podlegał zatwierdzeniu przez Ministra. Po uzyskaniu zatwierdzenia Departament Finansowy przedkładał departamentom nadzorującym ostatecznie uzgodnione (wyjaśnione, zweryfikowane, poprawione) projekty planów: finansowych oraz budżetu zadaniowego;
  - ostatnie etapy planowania realizowane były po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy na kolejny rok oraz po ogłoszeniu w Dzienniku

<sup>104</sup> 31 marca 2022 r.

<sup>105</sup> 17 lutego 2022 r. W okresie od dnia 18 lutego 2022 r. do dnia 28 marca 2022 r. plan nie był procedowany w celu jego oceny i akceptacji przez ten Departament.

<sup>106</sup> Na tym etapie planowania, dotacje na inwestycje dotyczące budowy Muzeum Westerplatte nie były ujmowane.



Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej ustawy budżetowej. Jednostki otrzymywały zwrotnie z Departamentu Finansowego potwierdzenia dla przyznanych wcześniej środków, ale wynikających z już uchwalonych dokumentów;

- podsumowując, nie wydawała się zasadna ingerencja i formułowanie ocen, przez Departamentu Dziedzictwa Kulturowego, do planu finansowego, którego wielkość, już na etapie limitów, wynikała z decyzji Kierownictwa, ale także zaangażowania Departamentu Finansowego w optymalne gospodarowanie ograniczonymi środkami budżetowymi;
- w kwestii akceptacji planów finansowych jednostek Departament Dziedzictwa Kulturowego zgłaszał w trybie roboczym swoje uwagi do Departamentu Finansowego. Oficjalnie, postulat zmiany zarządzenia został przekazany do Biura Audytu i Kontroli Ministerstwa przy sprawie z dnia 31 marca 2022 r. Departament Dziedzictwa Kulturowego wskazał zastrzeżenie do zapisu dotyczącego opiniowania i akceptacji planu przez departamenty nadzorujące: cyt. „§ 16 opiniowanie i akceptację planu przez departament nadzorujący można uznać za formę zatwierdzenia planu instytucji, tymczasem zgodnie z prawem plan finansowy instytucji kultury ustala dyrektor i jakakolwiek forma „zatwierdzania” planu finansowego przez organizatora jest sprzeczna z przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ograniczeniem autonomii instytucji kultury jako osoby prawnej.”;
- zwłoka w weryfikacji dokumentu wynikała z konieczności pozyskania z Muzeum niezbędnych korekt dokumentacji planistycznej. Po licznych telefonach i e-mailach udało się pozyskać prawidłową wersję planów. Korespondencja w tej sprawie była prowadzona z Muzeum z inicjatywy Departamentu Finansowego a następnie przez Departament Dziedzictwa Kulturowego. Ostateczną wersję planu Muzeum otrzymano w dniu 28 marca 2022 r. W Departamencie Dziedzictwa Kulturowego wszystkimi planami zajmowała się jedna nowozatrudniona osoba, a dodatkowo realizowała zadania związane ze sprawozdawczością. W związku z powyższym komentarz do planu został opracowany w dniu 31 marca 2022 r. Jednak opóźnienie było spowodowane wyłącznie przez Muzeum. Niestety Wydział ds. finansowych z uwagi na zakres swoich zadań, w tym wzrastającą z roku na rok liczbę nadzorowanych jednostek nieustannie borykał się z problemem zatrudnienia wykwalifikowanej kadry. Brak chętnych do pracy (tylko w roku bieżącym przeprowadzono cztery nabory niestety bez rezultatu zatrudnienia) negatywnie wpływał na terminową realizację zadań. Należy jednak zauważyć, że szczegółowa analiza materiałów planistycznych na każdym etapie oceny planów nadzorowanych jednostek, realizowana była przez wyspecjalizowaną komórkę Departamentu Finansowego – Wydział ds. planowania. Departament Dziedzictwa Kulturowego w zakresie weryfikacji planu sprawdzał czy opracowany przez jednostkę plan był sporządzony z zachowaniem wysokości dotacji Organizatora.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli Ministerstwa wyjaśnił m.in., że uwaga Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dotycząca postulatu zmiany zarządzenia w sprawie nadzoru została umieszczona w sprawozdaniu z zadania zapewniającego pn. Wybrane elementy nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra<sup>107</sup> wraz z komentarzem Departamentu Finansowego: „Gdyby plany finansowe nie były weryfikowane i akceptowane przez MKiDN, to zawierałyby błędy. Dodatkowo wprowadzane np. zamrożenia

<sup>107</sup> Którego zakres przedmiotowy obejmował lata 2020-2022.



wynagrodzeń osobowych (na podstawie ustawy o budżecie) powoduje konieczność akceptacji tych propozycji". W przedmiotowym sprawozdaniu umieszczono zalecenie dotyczące doprowadzenia do aktualizacji zarządzenia w sprawie nadzoru w 2022 r., a komórką odpowiedzialną za jego wdrożenie był Departament Finansowy. Natomiast w raporcie z analizy ryzyka w Ministerstwie w 2022 r.<sup>108</sup> wskazano na ryzyka krytyczne zidentyfikowane przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, w tym braki kadrowe wynikające z nieadekwatności oczekiwań potencjalnych kandydatów do propozycji Ministerstwa w zakresie wysokości płacy do rodzaju pracy.

Zdaniem NIK, obowiązujący zgodnie z zarządzeniem w sprawie nadzoru, wskazany przez Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego proces planowania finansowego, nie zwalniał Departamentu Dziedzictwa Kulturowego z obowiązku dokonania oceny i akceptacji planu, o którym mowa w § 15 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru oraz przedłożenia go Departamentowi Finansowemu, o czym mowa w § 16 ust. 1 tego zarządzenia. Pomimo zgłaszania postulatu zmian ww. zarządzenia, to jednak nie zostało ono zmienione i obowiązywał jego § 16 ust. 1<sup>109</sup> we wskazanym kształcie.

NIK nie podziela poglądu jakoby opóźnienie w dokonaniu oceny i akceptacji oraz przekazaniu Departamentowi Finansowemu szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r., było spowodowane wyłącznie przez Muzeum. Przez ponad miesiąc (od dnia 18 lutego 2022 r. do dnia 28 marca 2022 r.) plan nie był procedowany w celu jego oceny i akceptacji przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, a jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego inicjatywa w zakresie korekty tego planu w pierwszej kolejności leżała po stronie Departamentu Finansowego, choć, zdaniem NIK, to Departament Dziedzictwa Kulturowego zgodnie z § 16 ust. 1 tego zarządzenia zobowiązany był do dokonania oceny i akceptacji oraz przekazania Departamentowi Finansowemu tego planu.

(akta kontroli str. 3-7, 76-80, 83-148, 154-196, 198-202, 432-468, 523-592, 637-639, 983-996, 1104-1131)

### 3. Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- nie zgłaszał uwag do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r., pomimo że wymagał on korekt, które zostały dokonane z inicjatywy Departamentu Finansowego<sup>110</sup>;
- uwagi do szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2022 r. zgłosił w ograniczonym zakresie, tj. po zainicjowaniu korekt tego planu przez Departament Finansowy<sup>111</sup>,

<sup>108</sup> Zawierającym stan na dzień 1 lutego 2022 r.

<sup>109</sup> Zgodnie z § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, Departament nadzorujący ocenia i akceptuje plan, o którym mowa odpowiednio w § 15 ust. 1 i 2 oraz przedkłada go Departamentowi Finansowemu w terminie 7 dni od dnia otrzymania od jednostki.

<sup>110</sup> W wyniku uwag plan skorygowano w zakresie m.in.:

- PF-OSPR w cz. G (Wydatki budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasły z upływem roku budżetowego) z pierwotnie wykazanej kwoty 12 000 tys. zł na kwotę 25 807 tys. zł, tj. wyższą o 13 807 tys. zł;
- załącznika nr 3 (Dotacje od organizatorów i koszty pokryte dotacją MKiDN) w zakresie kosztów wynagrodzeń osobowych z tytułu umowy o pracę z kwoty 9328 tys. zł na kwotę 9248 tys. zł, tj. niższą o 80 tys. zł), PFRON (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) z kwoty 0 tys. zł na 80 tys. zł oraz z niewykazania środków finansowych na wynagrodzenia w zakresie planu pod ustawę budżetową roku poprzedniego na łącznie kwotę 9828 tys. zł.

<sup>111</sup> Uwagi Departamentu Finansowego dotyczyły głównie wykazywania dotacji z budżetu państwa na inwestycje, w tym wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego i w zakresie wydatków niewygasających były kontynuowane przez Departament Dziedzictwa Kulturowego. W wyniku uwag zgłoszonych przez Departament Finansowego Muzeum skorygowało PF-OSPR m.in. w:



co zdaniem NIK stanowiło nierzetelną realizację zadania, o którym mowa w § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, tj. oceny i akceptacji szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum.

Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśniła, że szczegółowa analiza materiałów planistycznych na każdym etapie oceny planów nadzorowanych jednostek, realizowana była przez wyspecjalizowaną komórkę Departamentu Finansowego – Wydział ds. planowania. Departament Dziedzictwa Kulturowego nie uzgadniał z jednostkami szczegółowych wartości pozycji planu wynikających z PF-OSPR oraz pozostałych załączników do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Departament Dziedzictwa Kulturowego w zakresie weryfikacji planu sprawdzał czy opracowany przez jednostkę plan był sporządzony z zachowaniem wysokości dotacji Organizatora.

Zdaniem NIK, uznanie przez Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- za wystarczające realizowanie szczegółowej analizy materiałów planistycznych na każdym etapie oceny planów nadzorowanych jednostek przez Wydział ds. planowania Departamentu Finansowego oraz weryfikowanie przez Departament Dziedzictwa Kulturowego planów w zakresie wysokości dotacji Organizatora;
- nieuzgadnianie z jednostkami szczegółowych wartości pozycji planu wynikających z PF-OSPR oraz pozostałych załączników do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej,

stanowiło nierzetelną realizację zadania, o którym mowa w § 16 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, tj. oceny i akceptacji szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum.

Zdaniem NIK, Departament Dziedzictwa Kulturowego zobowiązany był do oceny i akceptacji szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum w pełnym zakresie, w jakim Muzeum było zobowiązane sporządzić taki plan<sup>112</sup>.

W konsekwencji powyższego, pomimo że szczegółowy plan działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum na 2021 r. wymagał korekt, Muzeum dokonało ich z inicjatywy Departamentu Finansowego, tak samo jak pierwsze korekty w zakresie szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej Muzeum

- 
- cz. A (Plan finansowy w układzie memoriałowym) w poz. VII.1.7. i w poz. VII.1, w cz. B (Plan finansowy w układzie kasowym) w poz. II.1.7. i w cz. E (sporządzonej w układzie memoriałowym) tiret pierwsze: w zakresie 2021 r. i 2022 r., tj. w zakresie wykonania dotacji z budżetu państwa na inwestycje i wydatki inwestycyjne w 2021 r. z kwoty 5958 tys. zł do kwoty 3273 tys. zł, tj. niższej o 2685 tys. zł oraz ustawy budżetowej na 2022 r. i planowego wykonania takich dotacji w 2022 r. z kwoty 21 722 tys. zł do 0 tys. zł;
  - cz. B w poz. III.2 w zakresie 2021 r. i 2022 r., tj. w zakresie wykonania wydatków majątkowych w 2021 r. z kwoty 18 638 tys. zł do kwoty 15 953 tys. zł, tj. niższej o 2685 tys. zł oraz ustawy budżetowej na 2022 r. i planowego wykonania takich dotacji w 2022 r. z kwoty 33 012 tys. zł do kwoty 11 290 tys. zł, tj. niższej o 21 722 tys. zł.

W wyniku kolejnych uwag Muzeum skorygowało PF-OSPR m.in. w cz. G (Wydatki budżetu państwa, które w roku 2022 nie wygasły z upływem roku budżetowego) z pierwotnie wykazanej kwoty 21 722 tys. zł, skorygowanej na 23 142 tys. zł na ostatecznie 21 060 tys. zł, załącznik nr 2 (Powiązanie budżetu tradycyjnego z budżetem zadaniowym za rok 2022) z pierwotnie wykazanej kwoty dotyczącej wydatków inwestycyjnych 21 722 tys. zł i/lub 21 060 tys. zł na 0 tys. zł, załącznik nr 3 z pierwotnie wykazanej dotacji inwestycyjnej na rok 2022 w kwocie 21 722 tys. zł, skorygowanej na 21 060 tys. zł na ostatecznie niewykazywanie takiej dotacji w tym załączniku oraz załącznik nr 4 (Planowane wydatki majątkowe) w zakresie wykonania w 2021 r. z kwoty 21 060 tys. zł na 3273 tys. zł i planowanego wykonania na 2022 r. z kwoty 21 722 tys. zł na 21 060 tys. zł.

<sup>112</sup> Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru Muzeum było zobowiązane do przedłożenia Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego szczegółowego planu działalności bieżącej i inwestycyjnej, sporządzonego na formularzach określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz według wzoru określonego w załącznikach nr 1, 2, 3, 4 i 6 do tego zarządzenia.



na 2022 r., choć to Departament Dziedzictwa Kulturowego zobowiązany był do oceny i akceptacji tych planów.

(akta kontroli str. 3-7, 76-80, 83-148, 154-196, 198-202, 432-468, 523-544, 578-592)

4. Program inwestycji „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939”<sup>113</sup> (wraz z jego aktualizacjami) nie zawierał oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności oraz danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, tj. elementów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b i f rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowego wyjaśnił, że programy inwestycji zawierały zaktualizowane dane opisowe w odniesieniu do stanu zaawansowania inwestycji oraz załączony był dokument graficzny odzwierciedlający zakres inwestycji.

Zdaniem NIK w zaktualizowanych danych opisowych oraz załączonym dokumencie graficznym, na które wskazał Zastępca Dyrektora, nie zawarto elementów wymaganych ww. przepisami.

W konsekwencji powyższego, Program inwestycji (wraz z jego aktualizacjami) nie zawierał danych, w szczególności w zakresie relacji planowanych nakładów do planowanych efektów, w tym czy i w jakim stopniu poniesione koszty zostaną pokryte przyszłymi wpływami z inwestycji.

(akta kontroli str. 462-522, 593-633, 1018-1048, 1094-1103, 1132, 1165-1324)

5. Jako działanie nierzetelne należy uznać zaplanowanie na realizację inwestycji budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, środków w kwocie 21 060,0 tys. zł<sup>114</sup>, a następnie ich zwiększenie do kwoty – 21 429,5 tys. zł<sup>115</sup> pomimo, iż z dotacji udzielonych na ten cel w 2020 r. (26 982,0 tys. zł), do 31 grudnia 2020 r., wykorzystano jedynie 4,3% zaplanowanych środków (1154,7 tys. zł). Skutkowało to wykorzystaniem w 2021 r. środków jedynie w kwocie 352,9 tys. zł, co stanowiło tylko 1,6% planu wydatków na ten rok budżetowy, a 98,3% z planowanej kwoty na ten rok budżetowy (21 060,0 tys. zł) zostało ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r.

Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił, że z uwagi na ograniczony limit budżetu na rok 2022, nie wszystkie priorytetowe kontynuowane inwestycje otrzymały dofinansowanie pod projekt budżetu na rok 2022, po zwróceniu się do Ministerstwa Finansów o zwiększenie limitu budżetu na rok 2022 z przeznaczeniem między innymi na kontynuację przedmiotowej inwestycji w roku 2022, według decyzji Ministerstwa Finansów inwestycje te miały otrzymać zwiększenie budżetu roku 2021 z możliwością ich wydatkowania do 30 listopada roku 2022. Decyzja o takiej formie zwiększenia nie była zależna od Ministerstwa. Minister Finansów poinformował Ministra, że nie jest możliwe dodatkowe zwiększenie limitu wydatków na 2022 r., natomiast uzgodnił na etapie nowelizacji budżetu 2021 roku, że środki ujęte w nowelizacji instytucja będzie mogła zgłosić

<sup>113</sup> Z dnia 20 kwietnia 2019 r., z dnia 26 listopada 2019 r. (oraz jego korekta), z dnia 8 kwietnia 2020 r. (oraz jego korekta), z dnia 14 września 2020 r., z dnia 20 maja 2021 r. i z dnia 6 października 2021 r.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

<sup>115</sup> Decyzja DF-I.311.213.2021.MR z 23 grudnia 2021 r.



jako wydatki niewygasające wraz z upływem roku budżetowego 2021 z terminem ich wykorzystania do 30 listopada 2022 r. W następstwie powyższych ustaleń i w związku z wnioskiem Muzeum z dnia 9 listopada 2021 r., w wykazie wydatków niewygasających ujęto kwotę 21 060,0 tys. zł.

Zastępca Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśnił, że w świetle otrzymywanych wówczas z Muzeum wyjaśnień, zakładano, że zdecydowana większość prac inwestycyjnych będzie realizowana w ostatnim kwartale danego roku. Departament Dziedzictwa Kulturowego zawarł w formularzach oceny w roku 2020 informacje otrzymane z Muzeum, dotyczące opóźnień związanych z sytuacją pandemiczną i trudnością w realizacji dostaw i zamówień, trudnościami w pozyskaniu decyzji i pozwoleń, długotrwałym oczekiwaniem na wydanie pozwolenia na rozpoczęcie prac archeologicznych, koniecznością podjęcia rozstrzygnięć sądowych, z uwagi na brak zgody UM Gdańsk na warunki odszkodowań za przejęte tereny. Powyższe okoliczności odwlekały w czasie realizację inwestycji, ale jeszcze nie stanowiły dla Departamentu Dziedzictwa Kulturowego podstawy do identyfikacji poważnych zagrożeń w realizacji zadania. Ostatecznie Departament Finansowy zgłosił zadanie pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939” do uwzględnienia w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego. W uzasadnieniu do ww. rozporządzenia stwierdzono, m.in. że w roku 2021 zostaną zrealizowane płatności odszkodowań, będą kontynuowane rozpoczęte prace archeologiczne i saperskie, nastąpi rozstrzygnięcie konkursu na przebudowę cmentarza wojskowego z wypłatą nagród w konkursie zaplanowane jest sfinansowanie kosztów obsługi projektu w tym koszty zespołu inwestora oraz obsługi prawnej spodziewana jest decyzja wojewody zgodnie z zapisami specustawy, na podstawie której Muzeum będzie dysponowało gruntami i nieruchomościami. Niestety wykorzystanie środków niewygasających z roku 2020 zostało ocenione w roku 2021 negatywnie.

Pomimo uwag sformułowanych przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, na podstawie złożonych korekt i po uwzględnieniu wyjaśnień Muzeum, rozliczenie ww. środków zostało zaakceptowane przez Departament Finansowy.

Zdaniem NIK wskazane ww. okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia do takiego sposobu planowania środków na rok 2021 r., który z góry zakładał zgłoszenie prawie całej zaplanowanej kwoty do wydatków, które nie wygasają z upływem tego roku budżetowego.

Ponadto należy zauważyć, iż w § 9 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa określono m.in., że wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w kolejnych latach jej realizacji, jest ustalana z uwzględnieniem harmonogramu realizacji inwestycji (§ 9 ust. 1 pkt 1). Analiza realizacji założeń określonych w takim harmonogramie, który stanowił element Programu inwestycji na 2020 r., wykazała że na zaplanowane w nim działania w okresie od stycznia do grudnia 2020 r. wydatkowano jedynie kwotę 1154,7 tys. zł, tj. 4,3% z zaplanowanych środków.

(akta kontroli str. 3-7, 76-80, 228-298, 421-431, 462-544, 578-633, 925-941, 1011-1103, 1132-1733, 1765-1835, 2003-2022)

6. Stwierdzono długotrwałe (trwające ponad dwa lata) procedowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w zakresie finansowania ww. inwestycji, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy



o finansach publicznych<sup>116</sup>. Pomimo, iż Dyrektor Muzeum po raz pierwszy przedłożył Ministrowi projekt ww. programu już w kwietniu 2020 r., do dnia zakończenia kontroli nie wniesiono projektu tego programu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego i załączonych do nich dokumentów wynika m.in., że:

- w związku z odmową Departamentu Finansowego wsparcia proceduralnego ww. projektu programu i brakiem w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego specjalistów do prowadzenia spraw związanych z budową muzeów w ramach programów wieloletnich, powstał spór kompetencyjny w ustaleniu komórki odpowiedzialnej za przeprowadzenie procedury uchwalenia tego programu (pomiędzy Departamentem Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Finansowym). Ostatecznie na polecenie (z dnia 6 grudnia 2021 r.) Dyrektora Generalnego, Departament Dziedzictwa Kulturowego został zobowiązany do przeprowadzenia procesu uchwalenia tego Programu;
- projekt programu został wprowadzony do wykazu prac Rady Ministrów<sup>117</sup>. Obecnie (zgodnie z niniejszymi wyjaśnieniami z dnia 26 sierpnia 2022 r.), ze względu na uwagi Ministerstwa Finansów<sup>118</sup> oraz zastrzeżenia Rządowego Centrum Analiz, a także stanowisko zajęte przez Departament Finansowy w kwestii ww. uwag i zastrzeżeń, Muzeum dokonywało aktualizacji dokumentów dotyczących programu, w tym również w zakresie aktualizacji podziału środków w ramach planowanego programu wieloletniego na lata 2022-2026 oraz ustalenia aktualnej, rzeczywistej wartości kosztorysowej programu wieloletniego, uwzględniającej ewentualny wpływ inflacji oraz inne możliwe czynniki zmian cen.

Jarosław Sellin Sekretarz Stanu w Ministerstwie w kontekście:

<sup>116</sup> Projekt Programu wieloletniego, sporządzanego przez Muzeum był kilkakrotnie aktualizowany. W wersji z dnia 2 września 2022 r. stwierdzono m.in., że realizacja Programu wpisująca się w założenia następujących strategii:

- Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260);
- Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030 – przyjętej uchwałą nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. (M.P. poz. 1060).

<sup>117</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm> (dostęp z 30 września 2022 r.).

<sup>118</sup> Uwagi dotyczyły m.in.:

- zastrzeżenia odnośnie do obejmowania okresem realizacji Programu roku 2021 (środki na ten cel ujęte zostały w całości w wykazie wydatków niewygasających w 2021 r. z upływem roku budżetowego), w sytuacji procedowania projektu w roku 2022 – treść uchwały wymagałaby odpowiedniego zmodyfikowania (wprowadzenia różnicowania na koszty w ramach programu i zaplanowane przed 2022 rokiem a wchodzące w wartość kosztorysową;
- wątpliwości, czy wszystkie zadania planowane do objęcia programem wieloletnim, w tym w szczególności rewaloryzacja i remonty konserwatorskie ocalałych budowli historycznych mają charakter inwestycyjny i czy zakres przedmiotowy nie wykracza poza wskazany w specustawie w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – definicja „inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” nie obejmuje swoim zakresem wymienionych działań konserwatorskich;
- konieczności potwierdzenia dokonanej przez Ministra weryfikacji kosztów projektowanego Programu, w szczególności w zakresie ich aktualności, uwzględniając prognozowane wskaźniki, co ma istotny wpływ z punktu widzenia art. 134 wprowadzającego ograniczenia w zakresie możliwości zwiększania wartości kosztorysowej w toku realizacji inwestycji. Istotne jest również urealnienie harmonogramu finansowania z punktu widzenia rzetelności w planowaniu wydatków budżetowych na ten cel;
- uwzględnienia deklaracji o finansowaniu projektowanych kosztów w ramach limitu cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (odnosi się to również do zabezpieczenia środków na pokrycie kosztów zatrudnienia dodatkowych 30 osób w Muzeum oraz kosztów funkcjonowania ww. oddziału Muzeum);
- określenia miernika możliwego do monitorowania w rytmie rocznym na potrzeby planowania i rocznej sprawozdawczości programów wieloletnich (w zakresie załącznika do ustawy budżetowej „Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym”), zgodnie z wymogami m.in. art. 122 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.



- finansowania od 2020 r. z budżetu państwa powyższej inwestycji bez ustanowienia programu wieloletniego, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, skoro inwestycję w maju 2019 r.<sup>119</sup> uznano za istotną i mającą znaczenie z punktu widzenia interesów państwa – wyjaśnił, że projekt budżetu państwa na 2020 r. był przygotowywany w lipcu 2019 r., w tym z uwzględnieniem wcześniej uchwalonych przez Radę Ministrów programów wieloletnich w trybie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Natomiast projekt poselski specustawy w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 dopiero w dniu 4 lipca 2019 r. został przyjęty przez Sejm RP oraz przekazany do Prezydenta RP oraz Marszałka Senatu. Ostatecznie dnia 23 sierpnia 2019 r. ustawa została ogłoszona w dzienniku ustaw. W związku z tym Minister do lipca 2019 r. nie planował ujęcia wydatków na realizację ww. inwestycji w ramach limitu części 24 budżetu państwa na lata 2020-2022. W sierpniu 2019 r. w ramach dodatkowego limitu dla części 24 została ujęta kwota 21 mln zł z przeznaczeniem na powyższą inwestycję w 2020 r. i przekazana do Ministra Finansów, który do końca września był zobowiązany przygotować projekt budżetu na rok następny. Uwzględniając powyższe dopiero wówczas było możliwe rozpoczęcie procedowania ustanowienia programu wieloletniego, jednakże ze względu na konieczne uzgodnienia merytoryczne, techniczne i prawne, inwestycja była finansowana w projekcie budżetu państwa 2020 bez ustanowienia programu wieloletniego;
- nadal trwającej fazy procedowania uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku”, pomimo iż minął ponad rok od czasu podjęcia pierwszych działań w tej sprawie przez Departament Dziedzictwa Kulturowego (od lipca 2021 r.) – wyjaśnił m.in. że przyczyny opóźnień w ustanowieniu Programu Wieloletniego były złożone i nie leżały wyłącznie po stronie MKiDN;
- niewskazania już w lipcu 2021 r., który z Departamentów będzie odpowiedzialny za przygotowanie ww. programu wieloletniego, skoro pomiędzy Departamentami Dziedzictwa Kulturowego i Departamentem Finansowym istniał spór kompetencyjny w zakresie prowadzenia spraw związanych z procedowaniem programu wieloletniego ww. inwestycji – wyjaśnił, że kwestia podziału odpowiedzialności pomiędzy komórki organizacyjne Ministerstwa została rozstrzygnięta w grudniu 2021 r. Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego przypisano odpowiedzialność za przygotowanie Programu Wieloletniego, a Departamentowi Finansowemu nadzór nad realizacją inwestycji finansowanej w ramach Programu Wieloletniego.

Z treści wiadomości przesłanej za pomocą poczty elektronicznej przez p.o. Dyrektora Muzeum z dnia 25 kwietnia 2022 r. do pracownika Ministerstwa wynika, że nie ma możliwości przyspieszenia sprawy zagwarantowania przez rząd środków na finansowanie inwestycji na Westerplatte w najbliższych latach i jest głęboko zaniepokojony, że sprawa postępuje bardzo powoli.

W ocenie NIK, co prawda przyczyny powyższej sytuacji nie leżały wyłącznie po stronie Ministerstwa, jednakże wskazać należy, iż dopiero w grudniu 2021 r., w następstwie sporu kompetencyjnego pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, odpowiedzialność za przygotowanie tego programu Dyrektor

<sup>119</sup> Miesiąc wpłynięcia projektu specustawy w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 do Sejmu – <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3454>.



Generalny powierzył Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, a nadzór nad realizacją inwestycji finansowanej w ramach tego programu – Departamentowi Finansowemu.

Zdaniem NIK wieloletnie planowanie inwestycji, może sprzyjać zachowaniu zasady, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ponadto program wieloletni, po spełnieniu wszelkich wymagań, z punktu widzenia inwestora (Muzeum), mógłby sprzyjać zapewnieniu płynności finansowania inwestycji i uprawniałby go do zaciągania zobowiązań w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu<sup>120</sup>, a nie tylko do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów na dany rok, o czym mowa w art. 46 ust. 1 tej ustawy<sup>121</sup>.

(akta kontroli str. 462-544, 578-633, 997-1103, 1132-1324, 1765-1816, 1836-2002, 2008-2034)

7. Departament Dziedzictwa Kulturowego nie podjął skutecznych działań w celu wyjaśnienia, kwestii stanowiących podstawę części zastrzeżeń zawartych w ocenie działalności Muzeum za 2021 r. i ocenił (w karcie oceny działalności jednostki za rok 2021) działalność merytoryczną Muzeum za 2021 r. pozytywnie z zastrzeżeniami, choć z przedłożonej przez Muzeum do Ministerstwa dokumentacji wynikało, że Muzeum zrealizowało zakwestionowane przez ten Departament zadania. Niniejsze, zdaniem NIK, stanowiło niedochowanie należytej staranności przy sporządzeniu przez Departament Dziedzictwa Kulturowego tej oceny.

Zastrzeżenia związane były z negatywną oceną zadania inwestycyjnego określonego w jednej z umów (dotyczącej zadania: 1. Budowa Muzeum Westerplatte i rewitalizacja Pola Bitwy 1939 r.” i 2. Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku – z tytułu należności zasądzonej przez sąd”) i w zakresie:

- zadania 1 dotyczyły braku potwierdzenia w systemie SOK (Systemie Ochrony Kultury) wg stanu na dzień przygotowania karty oceny (31 marca 2022 r.), wskazanej przez Muzeum daty – 11 stycznia 2022 r. zwrócenia wykorzystanej dotacji;
- zadania 2 dotyczyły braku informacji o realizacji tego zadania w sprawozdaniach sporządzonych według wzoru określonego w załącznikach nr 11 i 12 do zarządzenia w sprawie nadzoru (dotyczących wydatków majątkowych,

podczas gdy, odpowiednio:

- z załącznika nr 10 do zarządzenia w sprawie nadzoru przekazanego przez Muzeum do Departamentu Dziedzictwa Kulturowego dnia 31 stycznia 2022 r. w wierszu w poz. 6 wskazano, że Muzeum dokonało zwrotu niewykorzystanej kwoty dnia 13 stycznia 2022 r., tj. w terminie, który został potwierdzony przez Departament Finansowy;

<sup>120</sup> Zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

<sup>121</sup> Przykładowo: z korespondencji przekazywanej przez Muzeum do Ministerstwa pocztą elektroniczną, w marcu i kwietniu 2022 r., wynikało że dla inwestora sprawa finansowania wieloletniego było niezwykle istotna z punktu widzenia planów inwestycyjnych i wyrażał on zaniepokojenie, że sprawa ta postępuje tak powoli.



- z załącznika nr 11 i 12 przekazanych przez Muzeum do Departamentu Finansowego odpowiednio 21 grudnia 2021 r. i 9 lutego 2022 r., tj. przed sporządzeniem przez Departament Dziedzictwa Kulturowego oceny całości gospodarki finansowej Muzeum za 2021 r. Muzeum przedstawiło realizację tego zadania, co potwierdził Departament Finansowy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśnił m.in., że:

- analiza i ocena zadań inwestycyjnych finansowanych w ramach dotacji celowych odbywała się dwustopniowo: Departament merytoryczny – Departament Finansowy. Mając na uwadze bezpośrednią możliwość Departamentu Finansowego na dokonanie ostatecznej weryfikacji we własnej dokumentacji, prawidłowej wysokości i daty zwrotu niewykorzystanej dotacji, ocena Departamentu Dziedzictwa Kulturowego realizowana w ramach sprawozdawczości Ministra skupiła się na ocenie stanu faktycznego, czyli posiadanej z Muzeum dokumentacji oraz danych wynikających na dany moment z SOK;
- nie ulega jednak wątpliwości, że to Muzeum było zobowiązane do opracowania i przekazania dokumentacji zgodnej z zarządzeniem w sprawie nadzoru wraz z rzetelnym uwzględnieniem operacji zrealizowanych ze środków finansowych Ministra. Obowiązkiem Muzeum było przedłożenie prawidłowych dokumentów w pierwszej kolejności do Departamentu nadzorującego;
- niestety skuteczne wyjaśnianie kwestii uznanych przez Departament Dziedzictwa Kulturowego za nieprawidłowe było bardzo utrudnione, a wręcz niemożliwe z powodu znaczącego przeciążenia pracą czteroosobowego Wydziału ds. Finansowych. Ze statystyk ostatniej sprawozdawczości wynika, że jedna osoba prowadziła sprawy 15 instytucji, sporządziła przy tym średnio 100 kart ocen tj. pięć ocen sprawozdawczych dziennie;
- jeżeli jednostka nie angażuje się w wyjaśnianie zgłaszanych wątpliwości, to z uwagi na brak czasu Departament Dziedzictwa Kulturowego miał prawo sformułować ocenę na podstawie dokumentów, które posiadał.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą w pełni uzasadniać wskazanej nieprawidłowości, ponieważ zgodnie z zarządzeniem w sprawie nadzoru to Departament Dziedzictwa Kulturowego zobowiązany był do dokonania oceny działalności Muzeum, na podstawie dokumentów i informacji, o których mowa w § 27 tego zarządzenia (zgodnie z § 29 pkt 1) i przedłożenia jej Departamentowi Finansowemu (zgodnie z § 30 ust. 1). Dokonanie oceny działalności Muzeum, pomimo niejasności w zakresie posiadanych danych lub braku dokumentów i informacji niezbędnych do jej dokonania, mając na względzie, że zgodnie z § 27 ust. 3 zarządzenia w sprawie nadzoru departament nadzorujący na bieżąco może żądać od jednostki – dodatkowych informacji lub wyjaśnień odnośnie jej działalności oraz od Departamentu Finansowego – kopii dokumentów związanych z działalnością jednostki oraz art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności efektywności i skuteczności przepływu informacji, stanowiło niedochowanie należytej staranności przy sporządzeniu przez Departament Dziedzictwa Kulturowego tej oceny.

W konsekwencji powyższego, ocena ta miała wpływ i została zawarta w zbiorczej ocenie działania jednostek za 2021 r., sporządzonej przez Departament Finansowy i przekazanej Ministrowi, w której wskazano, że „Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenia działalność merytoryczną Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w 2021 r. Departament jednocześnie poinformował o zastrzeżeniach w stosunku do dokumentacji sprawozdawczej oraz realizacji



przez Muzeum zadań dofinansowanych dotacjami celowymi.” Ponadto ocena ta miała wpływ na opinię Departamentu Dziedzictwa Kulturowego do przedłożonego przez Muzeum sprawozdania finansowego za 2021 r., przekazaną przez Departament Finansowy wraz z tym sprawozdaniem Ministrowi w celu jego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 3-7, 76-78, 270-298, 462-468, 523-544, 578-592, 997-1005, 1405-1486, 1796-1826, 1834-1835)

8. Departament Dziedzictwa Kulturowego:

- oceny całości gospodarki finansowej Muzeum, o której mowa w § 29 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru;
- rozliczenia dotacji Muzeum, o którym mowa w § 29 pkt 2 ww. zarządzenia, za 2020 r. i za 2021 r.,

dokonał i przekazał do Departamentu Finansowego odpowiednio 18 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r., tj. 18 i 10 dnia po upływie terminu, o którym mowa w § 30 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia (do dnia 1 marca następnego roku), w tym w związku z § 31 tego zarządzenia.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wynika, że na wszelkie opóźnienia w analizie i przekazywaniu dokumentów wpłynęły m.in. następujące czynniki:

- braki kadrowe;
- systematyczny przyrost liczby nadzorowanych jednostek nieadekwatny do poziomu zatrudnienia;
- wielozadaniowość na stanowiskach Wydziału ds. Finansowych, tym samym wymagany szeroki zakres kompetencji na jednym stanowisku, nieadekwatny jak się okazało do oczekiwań finansowych dotychczasowych pracowników lub kandydatów do zatrudnienia;
- duża rotacja obsady Wydziału ds. Finansowych, skutkująca poświęcaniem czasu na wdrażanie nowych osób;
- nakładanie się z okresem sprawozdawczym innych ważnych bieżących zadań związanych z obsługą (tylko pilnych) spraw finansowych nadzorowanych jednostek;
- znaczący przyrost dofinansowań udzielanych w formie umów na dotacje celowe (tu trzeba zaznaczyć, że np. formularze do oceny rozliczeń umów w zdecydowanej większości uzupełniane były przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, Departament Finansowy uzupełniał jedną pozycję).

Ponadto Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśniła, że należy podkreślić, że Dyrektor Generalny oraz Dyrektor Biura Audytu i Kontroli byli wielokrotnie informowani o ryzyku związanym z brakiem możliwości terminowego realizowania zadań związanych z pełnionym przez Departament Dziedzictwa Kulturowego nadzorem. Niestety wieloletnie obciążanie Departamentu Dziedzictwa Kulturowego liczbą zadań nieadekwatnych do posiadanych zasobów kadrowych w sposób znaczący utrudniało terminowe wywiązywanie się z regulaminowych obowiązków.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa wynika, że:

- w celu wzmocnienia zasobów kadrowych Departamentu Dziedzictwa Kulturowego w miarę możliwości finansowych urzędu przyznawane były nowe etaty, w tym w Wydziale ds. finansowych – w 2021 r. utworzono dwa stanowiska pracy;
- na wakujące stanowiska pracy niezwłocznie – po wystąpieniu ze stosownym wnioskiem – ogłaszane były nabory do korpusu służby cywilnej;



- w przypadku braku możliwości pozyskania pracowników poza urzędem podejmowano próby obsadzenia wakujących stanowisk w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego poprzez przeniesienia wewnętrzne pracowników. Dyrektor Generalny zwrócił uwagę, że działania podejmowane przez Departament Dziedzictwa Kulturowego (jak i inne komórki organizacyjne Ministerstwa) były realizowane w warunkach panującej pandemii;
- w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań i wzmocnienia motywacji pracowników, którym przydzielono zadania wakujących stanowisk pracy przyznano dodatki zadaniowe;
- dokonano podwyżek wynagrodzeń (w 2021 r. zwiększono wynagrodzenia 20 pracownikom. Wynagrodzenia zostały ustalone w oparciu o propozycje Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego; w 2022 r. ponownie nastąpił wzrost wynagrodzeń pracowników tego Departamentu i obecnie średnie wynagrodzenie kształtowało się na analogicznym poziomie jak w pozostałych komórkach organizacyjnych urzędu);
- w ramach bezpośredniego nadzoru nad podległymi dyrektorami organizował cotygodniowe spotkania, które miały na celu zapoznanie się z aktualnie procedowanymi sprawami. Nadmienić należy, że w sytuacjach wymagających jego interwencji podlegli dyrektorzy mogli umawiać się na spotkania indywidualne.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, m.in. że w raporcie z analizy ryzyka w Ministerstwie z 2022 r.<sup>122</sup> wskazano na ryzyka krytyczne zidentyfikowane przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, w tym braki kadrowe wynikające z nieadekwatności oczekiwań potencjalnych kandydatów do propozycji Ministerstwa w zakresie wysokości płacy do rodzaju pracy.

Zdaniem NIK, pomimo że w Ministerstwie podejmowano działania zmierzające do dokonywania przez Departament Dziedzictwa Kulturowego terminowej realizacji ww. zadań, to jednak nie były one w pełni skuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonym nieprawidłowościom.

Zgodnie z danymi, które zostały opisane w sprawozdaniu z zadania zapewniającego nr BAK.0801.2.2022, Departament Dziedzictwa Kulturowego posiadał w nadzorze łącznie 62 jednostki na 151, które były nadzorowane przez dziewięć, wymienionych w nim, departamentów merytorycznych. W związku z tym wskazano na bardzo niesymetryczne obłożenie departamentów Ministerstwa zadaniami dotyczącymi nadzoru, z uwagi na liczby przyporządkowanych instytucji i jednostek.

(akta kontroli str. 3-7, 76-78, 203-298, 432-442, 451-468, 523-544, 578-592, 983-996, 1104-1107, 1122-1131)

9. Zarządzenie w sprawie nadzoru było niespójne z niektórymi przepisami. I tak:
- w § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru wskazano, że sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1<sup>123</sup> przedkłada się wraz z raportem i opinią z badania przez biegłego rewidenta, pomimo że od 21 czerwca 2017 r.<sup>124</sup> (dla sprawozdań finansowych sporządzonych za lata obrotowe rozpoczynające się po dniu 16 czerwca 2016 r.)<sup>125</sup> dokumentem kończącym badanie sprawozdania finansowego było sprawozdanie z badania, a nie opinia i raport z badania;

<sup>122</sup> Stan na dzień 1 lutego 2022 r.

<sup>123</sup> Roczne sprawozdanie finansowe podlegające zatwierdzeniu przez Ministra, zgodnie z zapisami zawartymi w statutach państwowych osób prawnych.

<sup>124</sup> Wraz z wejściem w życie ustawy o biegłych rewidentach.

<sup>125</sup> W związku z art. 284 ust. 1 ww. ustawy.



- w § 39 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że po zatwierdzeniu przez Ministra sprawozdania Departament Finansowy informuje o tym fakcie m.in. Biuro Obsługi Prawnej, pomimo że od 1 sierpnia 2016 r. w skład Ministerstwa nie wchodziło Biuro Obsługi Prawnej<sup>126</sup>.

Dyrektor Departamentu Finansowego<sup>127</sup> wyjaśnił, że wszelkie procedury wynikające z treści zarządzenia w sprawie nadzoru nie uległy zmianie. Biuro Obsługi Prawnej jak i Zespół Prawny stanowią tożsamą komórkę w Ministerstwie – w dniu 1 sierpnia 2016 r. nastąpiła po prostu zmiana jej nazwy. Podobnie pojęcia „opinia z badania” i „sprawozdanie z badania” biegłego rewidenta mają zbliżone znaczenie.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla wskazanych niespójności:

- pomiędzy obowiązującymi przepisami prawa i określonymi w zarządzeniu w sprawie nadzoru wymogami wobec jednostek dotyczących przedkładania Ministrowi sprawozdań finansowych;
- zobowiązań Departamentu Finansowego określonych w tym zarządzeniu dotyczących informowania o zatwierdzeniu przez Ministra sprawozdania finansowego jednostki ze strukturą organizacją Ministerstwa.

(akta kontroli str. 427-442, 451-522, 593-633, 640-642, 942-967)

9. Departament Dziedzictwa Kulturowego nie odniósł się w opiniach do sprawozdań finansowych Muzeum za 2019 r., za 2020 r. i za 2021 r., do finansowej działalności Muzeum, choć wskazał w nich, że do takiej działalności się odniósł. Zgodnie z § 38 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru, opinia, o której mowa w ust. 1<sup>128</sup> powinna odnosić się do całości prowadzonej działalności jednostki (merytorycznej i finansowej).

Zastępca Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego wyjaśnił, że opinie Departamentu Dziedzictwa Kulturowego do sprawozdań finansowych Muzeum, przekazujące sprawozdania do Departamentu Finansowego celem dalszego procedowania, nie zawierały bezpośredniego komentarza do działalności finansowej Muzeum, gdyż w tym zakresie zawierały odesłanie do przekazywanej corocznie przez Departament do Departamentu Finansowego oceny rocznej, odnoszącej się do całości działalności merytorycznej i finansowej instytucji, dokonanej w ramach rocznej sprawozdawczości Ministra zgodnie z zarządzeniem w sprawie nadzoru. Wobec powyższego Departament Dziedzictwa Kulturowego nie widział zasadności dublowania danych już uprzednio przekazanych do Departamentu Finansowego – Departament Finansowy był już w posiadaniu oceny rocznej działalności jednostki (merytorycznej i finansowej) w zakresie właściwości Departamentu Dziedzictwa Kulturowego. Zgodnie z § 39 zarządzenia w sprawie nadzoru weryfikacji formalno-rachunkowej sprawozdań finansowych instytucji dokonywał już Departament Finansowy.

<sup>126</sup> Zgodnie z § 4 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN poz. 48) i § 20 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, obowiązującego od 1 sierpnia 2016 r. do 14 listopada 2017 r. oraz Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa.

<sup>127</sup> Do zadań Departamentu należało m.in. koordynowanie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi (z wyłączeniem instytutów badawczych), w szczególności poprzez działania w celu dokonywania zmian, w tym aktualizacji aktów prawnych z zakresu nadzoru ministra nad jednostkami organizacyjnymi, zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 41 lit. d Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r. i § 23 pkt 41 lit. d Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa obowiązującego od dnia 15 listopada 2017 r. do dnia 31 marca 2021 r. i od dnia 1 kwietnia 2022 r.

<sup>128</sup> Departament nadzorujący bez zbędnej zwłoki sporządza własną opinię oraz rekomendację w sprawie zatwierdzenia przez Ministra sprawozdania, o którym mowa w § 37 i przesyła do Departamentu Finansowego.



Zdaniem NIK sporządzone przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, roczne oceny całości gospodarki finansowej Muzeum, o których mowa w § 29 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru<sup>129</sup> i karty ocen zadań sfinansowanych z dotacji celowych na wydatki bieżące, o których mowa w § 21 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia<sup>130</sup>, nie odnosiły się do działalności finansowej Muzeum.

Ponadto powyższe oceny zostały sporządzone przed przedłożeniem przez Muzeum Ministrowi sprawozdań finansowych za poszczególne lata 2019-2021<sup>131</sup>, zatem nie mogły odnosić się do działalności finansowej Muzeum zaprezentowanej w tych sprawozdaniach. Oceny dokonane przez Departament Dziedzictwa Kulturowego<sup>132</sup> dotyczyły dotacji udzielonych z budżetu państwa przez Ministra i choć dotacje te stanowiły jedno ze źródeł przychodów Muzeum to jednak – w ocenie NIK – nie stanowiły oceny działalności finansowej Muzeum, ponieważ zdaniem NIK, przez działalność finansową należy rozumieć pozyskiwanie lub utratę źródeł finansowania, w tym zmiany w rozmiarach

<sup>129</sup> Sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 20 do zarządzenia w sprawie nadzoru zgodnie z § 30 ust. 1 tego zarządzenia oraz karty oceny zadań inwestycyjnych.

<sup>130</sup> Sporządzone według wzorów stanowiących załączniki odpowiednio nr 18 i 19 do ww. zarządzenia, zgodnie z odpowiednio § 23 pkt 1 i 2 tego zarządzenia.

<sup>131</sup> Za 2019 r. – 24 lutego 2020 r. (kartę oceny zadania bieżącego i kartę oceny zadania inwestycyjnego) a sprawozdanie finansowe przedłożono 8 czerwca 2020 r., za 2020 r. – 3 marca 2021 r. (kartę oceny zadania inwestycyjnego) i 18 marca 2021 r. (kartę oceny całości gospodarki finansowej), a sprawozdanie finansowe przedłożono 30 czerwca 2021 r., za 2021 r. – 25 sierpnia 2021 r. (kartę oceny zadania bieżącego), 22 października 2021 r. (kartę oceny zadania bieżącego), 19 stycznia 2021 r. (kartę oceny zadania inwestycyjnego) i 3 lutego 2020 r. (kartę oceny zadania inwestycyjnego) i 10 marca 2022 r. (kartę oceny całości gospodarki finansowej), a sprawozdanie finansowe przekazano 29 marca 2022 r.

<sup>132</sup> Ocena całości gospodarki finansowej Muzeum za:

- 2019 r. - "Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenia działalność merytoryczną jednostki w okresie sprawozdawczym. Dotacja podmiotowa została wykorzystana w 100% w odniesieniu do przyznanego planu MKiDN. Zakres rzeczowy realizowanych zadań jest zgodny z przeznaczeniem określonym w decyzji Ministra o przyznaniu środków oraz zawartymi na tej podstawie umowami, zadania realizowane terminowo. W 2019 r. w ramach dotacji podmiotowej zostały przyznane środki z rezerw celowych budżetu państwa. Dla wydatków dokonanych ze środków pochodzących z rezerw celowych Muzeum przedstawiło odrębne rozliczenia. Zakres rzeczowy realizowanych wydatków z rezerw jest zgodny z przeznaczeniem oraz intencją MKiDN. Komentarze do rozliczenia dotacji celowych przekazano w załącznikach nr 19 a dotacji inwestycyjnych w załączniku nr 18.";
- 2020 r. - „Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenia działalność merytoryczną jednostki w okresie sprawozdawczym. Dotacja podmiotowa została wykorzystana w 100 % w odniesieniu do przyznanego planu MKiDN. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w 2020 r. realizowało działalność wystawienniczą. Muzeum realizowało także działalność naukową, edukacyjną i wydawniczą oraz inwestycyjną. Prowadziło współpracę krajową i zagraniczną.";
- 2021 r. - „Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenia działalność merytoryczną jednostki oraz przekazaną dokumentację sprawozdawczą za rok 2021, z zastrzeżeniami, jak niżej. Muzeum zostało poinformowane o konieczności dokonania korekt zał. 8 i 10 sprawozdawczości, korekty w formie edytowalnej zostały przekazane przez Muzeum w wiadomościach mailowych (wiadomości załączone do sprawy), podpisane korekty mają zostać przekazane poprzez ePUAP. Rozliczenia umów dotacyjnych zostały już uprzednio przekazane do Departamentu Finansowego: - umowa nr 111/DF-V/EK/2021 przy sprawie sygn. DDK-WFN.3132.40.2022 (karta oceny zawierająca negatywną ocenę DDK dnia 03.02.2022 r. została przekazana do dalszej oceny do Departamentu Finansowego – DF nie przekazał do DDK informacji o ewentualnym zatwierdzeniu rozliczenia), - umowa nr 102/DF-VII/2021 przy sprawie sygn. DDK-WFN.3132.133.2021 (wraz ze sprawozdawczością za I półrocze 2021 r.), - umowa nr 232 /DF-VII/2021 przy sprawie sygn. DDK-WFN.3132.212.2021. (wraz ze sprawozdawczością za III kwartał 2021 r.)”.

Rozliczenia dotacji Muzeum za:

- 2019 r. – Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenił wszystkie przekazane rozliczenia dotacji celowych oraz wykorzystania dotacji podmiotowej;
- 2020 r. – rozliczenie dotacji celowej inwestycyjnej na zadanie dotyczące Budowy muzeum Westerplatte i rewitalizacji Pola Bitwy 1939 - Departament Dziedzictwa Kulturowego ocenił pozytywnie z zastrzeżeniami. Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenił wykorzystanie dotacji podmiotowej;
- 2021 r. – Departament Dziedzictwa Kulturowego pozytywnie ocenił wykorzystanie dotacji podmiotowej i bieżącej. Departament Dziedzictwa Kulturowego ocenił negatywnie wykorzystanie dotacji inwestycyjnej na zadanie dotyczące Budowy muzeum Westerplatte i rewitalizacji Pola Bitwy 1939 (w zakresie środków niewygasających z roku 2020 r. i umowy zawartej w 2021 r.).



i relacjach kapitału (funduszu) własnego i obcego w jednostce oraz wszystkie z nimi związane pieniężne koszty i korzyści.

(akta kontroli str. 3-7, 76-78, 263-269, 272-278, 295-468, 523-544, 578-592, 1325-1330, 1341-1346, 1366-1372, 1378-1380, 1402-1404, 1481-1486)

10. Minister dokonał zatwierdzenia sprawozdania finansowego Muzeum za 2020 r. dnia 2 sierpnia 2021 r., podczas gdy termin wynikający z § 3a ust. 2 pkt 5 w związku z § 10a rozporządzenia w sprawie innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie m.in. sporządzenia i zatwierdzenia sprawozdań upływał 31 lipca 2021 r.

Minister wyjaśnił, że sprawozdanie finansowe Muzeum za rok obrotowy 2020 zostało pierwotnie sporządzone 31 marca 2021 r., czyli zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości. Jednakże, w związku z uwagami biegłego rewidenta, sprawozdanie to musiało zostać poprawione. Jak wyjaśniło Muzeum „Wynik i elementy się nie zmieniły, ale zmieniła się prezentacja wyniku finansowego”. Sprawozdanie zostało ponownie sporządzone 24 czerwca 2021 r. Sprawozdanie po korekcie wraz z opinią biegłego rewidenta zostało przekazane przez Muzeum do Ministerstwa 30 czerwca 2021 r. Następnie 6 lipca 2021 r. Departament Dziedzictwa Kulturowego przekazał sprawozdanie wraz ze swoją pozytywną opinią do Departamentu Finansowego celem dalszego procedowania. W interpretacji Ministerstwa wydłużenie terminu zatwierdzania sprawozdań o miesiąc spowodowało przesunięcie tego terminu do 31 lipca 2021 r., a ponieważ była to sobota, więc najbliższym dniem pracy był poniedziałek 2 sierpnia 2021 r.

Zdaniem NIK, choć na termin zatwierdzenia sprawozdania mogło mieć wpływ to, iż – jak wynika z wyjaśnień Ministra – w związku z uwagami biegłego rewidenta Dyrektor Muzeum sprawozdanie finansowe za 2020 r. pierwotnie sporządzone dnia 31 marca 2021 r. przedłożył do zatwierdzenia Ministrowi dnia 30 czerwca 2021 r. – ponieważ termin zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2020 r. przypadał na dzień ustawowo wolny od pracy, obowiązku należało dopełnić do ostatniego dnia obowiązującego terminu i nie miały tu zastosowania przepisy art. 57 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego przesuwające termin na następny dzień po dniach wolnych od pracy.

(akta kontroli str. 51-61, 427-442, 451-461, 957-965)

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie planowania dotacji celowych na budowę Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 na kolejny rok budżetowy, z uwzględnieniem dotychczasowego zaawansowania rzeczowo-finansowego inwestycji.
2. Zapewnienie efektywnego finansowania inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, na podstawie kompletnego, uzgodnionego z Ministrem Programu inwestycji.
3. Zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, które zostały określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru.
4. Zapewnienie działania Rady Muzeum przy Muzeum w całym okresie jego funkcjonowania.
5. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do spójności zarządzenia w sprawie nadzoru z właściwymi przepisami ustawy o biegłych rewidentach i regulaminem organizacyjnym Ministerstwa.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

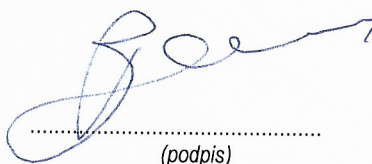
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 listopada 2022 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



(podpis)







## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

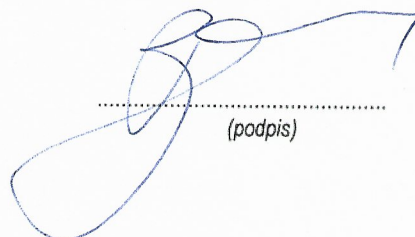
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 listopada 2022 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś



(podpis)

**RADCA PREZESA NIK**

  
Małgorzata Humel-Maciewiczak

23.11.2022.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

  
Dariusz Jurczuk

p.o. DYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

  
Tomasz Kucharski

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Sekretariat Prezesa Mariana Banasia

Data wpływu 22.11.2022  
Nr sprawy 5.6841/22



